B 加拿大蓝皮书®

BLUE BOOK OF CANADA

加拿大发展报告

(2014)

ANNUAL REPORT ON THE DEVELOPMENT OF CANADA (2014)

主　编/仲伟合

副主编/唐小松





加拿大蓝皮书®

BLUE BOOK OF
CANADA

盘点年度资讯　预测[illegible]

※ 本书主体由教育部区域和国别研究培育基地—[illegible]中心的学者合作完成。

※ 2013年，加拿大国内政局较为稳定，强调自[illegible]的治国理念，不断增加国防开支，提升国内信息安全和食品安全监管水平，国内经济增长平稳，金融监管严格，企业融资便利，在吸纳国际人才和移民领域具备较强的国际竞争力。同时，加拿大在塑造良好的国家形象、民族认同和国际声誉方面富有经验。在中加关系领域，哈珀政府调整了对华政策，使中加关系重新回到稳健发展的轨道，中加两国合作空间广阔。

※ 2014年，加拿大政治、经济、能源、移民等方面的政策将继续影响包括中国在内的世界各个国家的利益，加拿大将继续受到国际社会的广泛关注。

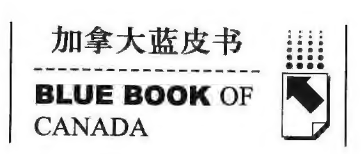
· 权威机构 · 品牌图书 · 每年新版



内赠阅读卡

中国皮书网：www.pishu.cn
皮书序列号：B-2014-357

ISBN 978-7-5097-5816-8
定价：89.00元



加拿大发展报告（2014）

ANNUAL REPORT ON THE DEVELOPMENT OF CANADA (2014)

主　编 / 仲伟合
副主编 / 唐小松

社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

加拿大发展报告. 2014/仲伟合主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2014.4
(加拿大蓝皮书)
ISBN 978-7-5097-5816-8

Ⅰ.①加… Ⅱ.①仲… Ⅲ.①经济发展-研究报告-加拿大-2014 ②社会发展-研究报告-加拿大-2014 Ⅳ.①F171.14

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 058687 号

加拿大蓝皮书

加拿大发展报告(2014)

主　　编 / 仲伟合
副 主 编 / 唐小松

出 版 人 / 谢寿光
出 版 者 / 社会科学文献出版社
地　　址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦
邮政编码 / 100029

责任部门 / 皮书出版分社 (010) 59367127　　责任编辑 / 宋　静　丁　凡
电子信箱 / pishubu@ssap.cn　　责任校对 / 介慧萍
项目统筹 / 邓泳红　吴　敏　　责任印制 / 岳　阳
经　　销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081　59367089
读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印　　装 / 北京季蜂印刷有限公司
开　　本 / 787mm×1092mm　1/16　　印　　张 / 25.25
版　　次 / 2014 年 4 月第 1 版　　字　　数 / 408 千字
印　　次 / 2014 年 4 月第 1 次印刷
书　　号 / ISBN 978-7-5097-5816-8
定　　价 / 89.00 元

《加拿大发展报告（2014）》

编　委　会

主要编撰者简介

仲伟合 博士，教授，博士生导师，广东外语外贸大学校长、广东外语外贸大学加拿大研究中心主任。英国西敏斯特大学荣誉博士、英国中央兰开夏大学荣誉博士、英国华威大学荣誉研究员等。广东省高等学校“千百十人才培养工程”省级学科带头人培养对象、教育部“新世纪优秀人才支持计划”入选者、“新世纪百千万人才工程”国家级人选、享受国务院政府特殊津贴专家。主要研究方向为翻译学研究、欧美文化与高等教育。在《中国翻译》《外国语》等权威学术期刊发表系列论文及翻译学研究论文50余篇，出版教育部“十五”规划国家级重点教材、专（译）著、词典共20部，主持国家、省部级等各类纵横向课题近20项。

唐小松 博士，教授，硕士生导师，广东外语外贸大学加拿大研究中心常务副主任。复旦大学国际关系学博士，哈佛大学访问学者，广东省高等学校“千百十人才培养工程”省级学科带头人培养对象，2000年获加拿大研究特别奖。主要研究方向是中美关系、加拿大政治与外交、公共外交和网络外交。先后在*Australian Journal of International Affairs*、《世界经济与政治》、《现代国际关系》、《国际问题研究》、《世界历史》、《美国研究》等国内外重要权威刊物发表国际关系和外交学学术论文78篇，其中28篇被人大复印报刊资料、《中国社会科学文摘》、《高等学校文科学术文摘》和《新华文摘》等文摘转载或收录。出版专著和翻译出版《大国政治的悲剧》（与王义桅合译）等译著5部，在《人民日报》等报纸发表时事评论90篇，主持或参与完成省部级科研项目5项。

摘　要

《加拿大发展报告（2014）》是国内第一本详细阐述加拿大国情研究的蓝皮书，由广东外语外贸大学校长、广东外语外贸大学加拿大研究中心主任仲伟合教授和中心常务副主任唐小松教授设计并主持，参与报告撰写的专家来自广东外语外贸大学、美国埃迪柯特学院、澳门大学、上海财经大学、华南师范大学等单位。

目前，中国已成为加拿大最大的海外投资来源国，也是加拿大的第二大贸易伙伴、第二大进口来源地和第三大出口市场，加拿大则是中国的第十三大贸易伙伴，加强对加拿大国情的深入了解和研究已成为中国政府、企业、学界的迫切现实需要。在对外关系中，加拿大把经济外交放在首位，在加强与美欧传统贸易关系的同时，不断拓展亚洲、拉美两个新兴市场。在保持与美欧密切经济、政治关系的同时，将中加关系视为重要的双边关系，更多强调奉行相对独立的外交政策。但是一些西方发达国家，为了自身利益需要，对中国与加拿大的关系制造了不少干扰，影响了中加关系的健康发展。因此，重视加拿大国情和中加双边关系研究，不仅对中国的国家利益十分重要，而且有助于推动中加双边关系的健康、良性和友好发展。

《加拿大发展报告（2014）》分为五部分，深入分析和预测了2013～2014年加拿大国内政局发展、外交事务、经济管理、社会保障、环境治理、文化教育等热点问题，重点研究加拿大外交与中加双边关系、中加能源合作等议题。本发展报告不仅在理论研究和政策研究上有所创新，在研究领域和研究方法上也有所突破，对于丰富中国在加拿大研究领域的理论研究、政策分析和战略评估都具有重要意义和价值，报告可以为国内各级政府、企业、社会各界提供相应参考和借鉴。

序　言

加拿大位于北美洲北部，是世界上最富有的国家之一，也是西方七大工业国和世界十大贸易国之一。加拿大在地理位置上东北隔巴芬湾与格陵兰岛相望，西北与美国的阿拉斯加接壤，南邻美国，东临大西洋，西濒太平洋，北接北冰洋。国土面积约为 998 万平方公里，居世界第二位。总人口为 3467 万（2011 年最新统计数据），居民主要为英、法等欧洲国家后裔，土著居民（印第安人、米提人和因纽特人）约占 3%，其余为亚洲、拉美、非洲裔等，现有华人约 145 万。英语和法语同为官方语言，居民中信奉天主教的占 45%，信奉基督教新教的占 36%。加拿大的政治结构模仿英国和美国，它同时具有美国的联邦形式，又有英国式的君主立宪和议会民主制。加拿大的政体是议会民主制，它由行政机构、立法机构和司法机构三部分组成。在联邦这一级，行政机构由总理及内阁组成；立法机构由加拿大议会包括女王及其代表——总督、上议院和下议院组成；立法机构则是以加拿大最高法院及其内阁组成；司法机构由省地方法院、高等法院以及上诉法院组成；立法机构一般由副总督以及由选举产生的省议会组成。加拿大被称为“移民国家”，是个多元文化的社会，政府也鼓励多元文化的包容并存和发展。加拿大坚定支持全球气候峰会，并签署了旨在保护全球环境的主要国际公约和协定。加拿大在国内采取一系列政策与举措协调国内经济与环境政策，并将防治污染列为各级政府部门工作的重要职责。为保证加拿大农业食品工业的稳定发展，加拿大的农业持续发展计划为其提供了科研、技术转让、发展援助和教育。联邦政府还致力于解决全国性环境问题，包括保护天然资源，限制温室气体排放，开发其他的害虫管理计划等。

加拿大作为西方七大工业国家之一，国内的制造业、高科技产业、服务业发达，然而与其他发达国家不同的是，资源工业、初级制造业和农业也是加拿

大国民经济的主要支柱，其第一产业在加拿大更是占据重要地位。加拿大不仅是世界上重要的小麦和油菜产地，而且是全球最大的农产品出口国之一。加拿大能源产业发达，是发达国家中极少数的能源出口国之一。加拿大的大西洋省份离岸区域储藏着丰富的天然气资源，阿尔伯塔省则有大量石油资源，尤其是阿尔伯塔省的阿萨巴斯卡油田的巨大储量使加拿大成为世界上仅次于沙特阿拉伯的第二大石油储藏国。加拿大也是矿产资源大国，是锌和铀的主要出产国，除此之外还大量出口金、铅、铝和镍等矿产。

近年来，加拿大经济增长虽然受到金融危机影响，但是在发达经济体中率先开始复苏，并且经济增长较为强劲，增速在发达工业国中更是名列前茅。加拿大以贸易立国，对外贸依赖较大，经济上受美国影响较深。美国作为加拿大的邻国和最重要的盟国，两国在政治、经贸、军事等领域保持着密切关系，加拿大历届政府均视对美关系为外交政策基石。2006 年 1 月，加拿大政府将美国定位为“加最可靠的盟友、最亲密的邻国和最大的市场”，着力加强同美国的关系。美国是加拿大最大投资国，加美互为最大贸易伙伴。加拿大同时是北约、英联邦、八国集团和法语国家首脑会议的成员国，重视发展同西欧国家的关系。长期以来，加拿大注重与西欧国家在政治、经济、军事和文化等领域保持传统友好的密切关系，在重大国际问题上经常与西欧各国协调立场。加拿大也是亚太经合组织成员、东盟地区论坛成员和东盟对话国，亚太地区已成为加拿大的重要贸易伙伴，也是加拿大国内资金、技术和移民的来源地之一。其中日本、韩国、新加坡是加拿大的传统贸易伙伴，中国和印度则是加拿大日益高度重视的新兴市场。

中国和加拿大都是太平洋沿岸的重要国家，两国交往源远流长。当前，国际金融危机的深层次影响远未消退，世界经济增速明显下降，发达国家和新兴经济体增速双双下滑。美国金融危机和欧洲债务危机的外溢效应已明显波及全球并影响发展中国家的经济增长，新兴经济体不同程度地陷入抗通胀与保增长的两难境地。此轮危机推动了全球力量的变化与重组，中国和加拿大在国际社会的话语权和影响力得到增强。中加两国虽然在政治、经济、文化、教育和社会治理等领域各有自身国情和特色，但都具有很强的包容性和开放性，两国人民在广泛的政治经贸往来和文化交流中结下了真诚友谊。尤其是国际金融危机

爆发以来，中加两国关系更是取得长足发展。中国海关统计数据显示，2011年，中加双边贸易额达到474.5亿美元，2012年，双边贸易额超过500亿美元。2013年1～10月，两国贸易额为444亿美元，同比增长6.2%，加方向中国出口188亿美元，增长11.4%。目前，中国是加拿大的第二大贸易伙伴、第二大进口来源地和第三大出口市场，加拿大是中国的第十三大贸易伙伴。加拿大具备构成世界强国的领土和经济文化科技条件，由于它人口稀少的因素，它在相当长时期内还不大可能成为大国，但至少是一个有成为世界大国潜力的中等强国。因此，中国重视研究、发展和深化中加关系，对中国的国家利益十分重大。而如何深入研究和发展好中加关系，把影响中加关系的因素和问题搞清楚，对把中加关系发展得更加稳定坚固意义十分重大。因此，加强对加拿大国情的深入了解和研究已成为中国政府、企业、学界的迫切现实需要，这为中国的加拿大研究提供了广阔的发展前景和难得的发展机遇。

长期以来，我国学者经过辛勤耕耘和不懈努力，在加拿大研究领域已经取得丰硕的研究成果和斐然业绩，已有研究领域涵盖加拿大历史和社会发展现状、政治制度、国内移民政策和对外关系、文化教育、社会问题研究等。其中中加两国在各个领域的合作关系研究更是近年来国内学术界研究的重点，尤其是在中加经济互补性研究方面取得较大进展，积极推动了中加两国政治、经济、社会和文化交流与合作关系的进一步发展。这些研究成果为本国情研究报告提供了重要的帮助。然而我们发现，现有研究依然存在一些局限：第一，研究视野较为狭窄，主要侧重文化、教育、历史等学科研究，政治、外交、经济、金融、能源、企业、社会、法律、公共管理、教育学等学科研究和跨学科交叉性研究有待加强和深入。第二，研究多偏重现象分析与策略性解读，理论研究和政策研究结合的研究成果相对薄弱。第三，研究方法较为单一和简单化，基于内容分析的归纳法与宏观的定性描述居于研究主流，需要在研究中加强实证研究和定量分析。

广东外语外贸大学加拿大研究中心成立于1989年，是广东地区第一所也是我国较早专门从事加拿大教学研究的重要机构。2012年，中心被教育部评为我国首批区域和国别研究培育基地。基地依托我校外国语言文化、对外经济贸易、国际战略和外交研究领域的学科优势，以加拿大国内问题和涉外问题为

研究主线，注重提炼比较优势，凝聚特色学科，构建跨学科交叉融合研究平台，致力于瞄准学科前沿，重点扶持产出高质量的学术成果。为此我和中心常务副主任唐小松教授设计并主持出版了《加拿大发展报告（2014）》，这是国内第一本详细阐述加拿大国情研究的蓝皮书，参与报告撰写的专家来自广东外语外贸大学、美国埃迪柯特学院、澳门大学、华南师范大学、上海财经大学等单位。本蓝皮书深入分析和预测了2013～2014年加拿大国内政局发展、外交事务、贸易、投资、金融、社会保障、环境治理、食品安全、文化教育等热点问题，重点研究加拿大外交与中加双边关系、中加能源合作等议题。我们希望本蓝皮书能够加深社会各界对加拿大研究重要性的认识，提高对加拿大国情多样性、复杂性问题的认识，同时希望本蓝皮书能够在理论研究上有所创新，在研究方法上有所突破，对丰富中国在加拿大领域的理论研究、政策分析具有一定的学术价值和政策意义。

最后，请允许我向本书的全体编委和作者表示深深的敬意和谢忱，他们用自己的智慧、汗水和努力拓展了我们对相关问题的认识，搭建了学界和社会各界沟通交流的信息共享平台，我们也希望本蓝皮书能够为国内各级政府、企业、社会各界提供一定参考价值。

2014年2月27日

目 录



B Ⅰ 总报告

B Ⅱ 政治与外交篇

B Ⅲ 能源与经济篇

BⅣ 环境与社会篇

BⅤ 文化与教育篇

皮书数据库阅读使用指南

总 报 告



General Report

B.1

2013～2014年加拿大发展形势回顾与展望

仲伟合　肖刚*

摘　要： [illegible]拿大国内经济增长平稳，金融监管严格，企业融资便利。加拿大国内政局较为稳定，强调自由市场改革，实行多元文化主义的治国理念，意识形态偏右，不断增加国防和国家安全开支，大力提升国内信息安全和食品安全监管水平，在吸纳国际人才和移民领域具备较强的国际竞争力。加拿大在塑造良好的国家形象、民族认同和国际声誉方面富有经验，但是其国际地位和影响力因为其对外政策失误而受到一定削弱。在中加关系领域，哈珀政府意识到“价值观外交”和“人权外交”的

* 仲伟合，广东外语外贸大学校长、广东外语外贸大学加拿大研究中心主任，教授，博士生导师。研究方向：翻译学研究、加拿大研究、欧美文化研究。肖刚，博士，教授，硕士生导师。研究方向：外交政策理论、加拿大政治与外交、中日关系。



缺陷并调整了对华政策，使中加关系重新回到稳健发展的轨道。两国在经贸、能源、国家治理、司法、文化教育、社会保障、环境保护、食品安全、北极开发等领域的合作空间广阔。

关键词：

加拿大　国情　国家形象　外交政策　合作

一　国情概况与国家形象

加拿大幅员辽阔，资源丰富，国土总面积为997.061万平方公里，约占地球面积的7%，是世界上面积第二大国家。加拿大的森林覆盖面积约440万平方公里，占全国面积的44%，森林覆盖率居世界第六位。可伐林面积360万平方公里，占世界森林资源的10%，约2.4亿公顷为可用木材林，其中67%为针叶林（软木），16%为混合林，11%为阔叶林。加拿大是世界第三大林业大国，拥有全球42%的获可持续管理认证的森林，30%的世界北部森林，25%的世界温带雨林，25%的世界湿地。加拿大93%的森林为公有，其中77%由省区管辖，16%为联邦管辖，7%为私有。加拿大淡水资源丰富，全国河流纵横，湖泊星罗棋布，淡水覆盖面积达75万余平方公里，约占全国总面积的7.5%，占世界淡水面积的15%，居世界第一位。加拿大拥有9.26多万平方公里湖面，储水量占地球上淡水总量的1/4。大西洋渔业约占总渔获量的80%，主要产品有龙虾、螃蟹、虾和扇贝。太平洋渔业占总渔获量的16%，主要产品有鲑鱼、蛤、底层鱼类和鲱鱼籽。淡水渔业占加拿大总渔获量的4%，主要产品有梭鱼、黄鲈、鲑鱼、白斑狗鱼、湖鳟鱼等。加拿大已探明的金属和非金属矿物超过60种，其中，钾矿探明储量97亿吨，占全球储量的57%，占全球产量的30%以上。铀矿储量57万吨，占全球储量的15%。镍储量307万吨，占全球储量的8%。钴、铝、石棉、钻石、钛精矿、钨、铂、硫黄等金属和矿产品产量均位居世界前五。加拿大可耕地面积占全国土地面积的12%，农业用地约7000万公顷，占全国土地面积的7%。2011年，农场耕地面积约1.6亿英亩，农场205730个，农场平均规模为778英亩。2012年，牲



畜存栏为 1230 万头牛，1270 万头猪，89 万头羊；全国油菜籽产量为 1330 万吨，小麦 2720 万吨，大麦 800 万吨，燕麦 270 万吨，大豆 4900 万吨，玉米 1310 万吨。加拿大原油资源潜力可高达 3430 亿桶，其中 90% 来自油砂。目前已探明储量 1730 亿桶，排名世界第三。可开采天然气储量为 11.9 亿立方米，其中 9.7 亿立方米为常规天然气。可开采煤矿资源 66 亿吨，按目前产量可开采 100 年。[①]

加拿大作为西方发达国家一员，多年来其 GDP 总量一直保持着较高速度的稳健增长，GDP 总量和人均占有量排名一直位居世界前列。2013 年，GDP 总量为 18794.78 亿加元，同比增速为 2.01%，GDP 总量超过印度位居全球第十。2012 年，加拿大 GDP 总量为 18199.67 亿加元（见表 1）。在其 GDP 构成中，农业、制造业和服务业的比例为 1.7∶10.9∶70。2011～2012 财年，加拿大的财政收入 2445 亿美元，财政支出 2680 亿美元，财政赤字 235 亿美元。截至 2012 年底，加拿大的外汇储备为 685 亿美元，但是加拿大政府外债总额约为 1.4 万亿加元。2012 年以来，加拿大的失业率约为 7%。

表 1　2003～2013 年加拿大 GDP 总量变化和同比增速情况

单位：十亿加元，%

年份	GDP 总量(支出法计算)	GDP 实际同比增速
2003	1243.829	1.93
2004	1324.940	3.14
2005	1410.710	3.16
2006	1486.918	2.62
2007	1565.900	2.01
2008	1645.974	1.18
2009	1567.007	-2.71
2010	1662.757	3.37
2011	1760.011	2.53
2012	1819.967	1.71
2013	1879.478	2.01

资料来源：中经网统计数据库。

① 资料引自中国驻加拿大大使馆经济商务参赞处网站，http：//ca.mofcom.gov.cn/article/ddgk/zwjingji/201305/20130500129383.shtml。

2012年，加拿大最新统计人口达3488万多人，约占世界总人口的5%。截至2013年，加拿大是全球第八大移民国家，其移民人口为728.4069万，约占总人口的20.6%，即5个加拿大人中就有1个是移民，占世界总移民人口的3.1%，是全球新移民人口比例最高的西方发达国家。而且这一趋势还会继续加剧，人口预测数据显示，到2031年，加拿大预计25%～28%的人口将出生于国外，远高于20世纪的最高值22%，而且在这一群体中约55%的人口可能出生于亚洲，有色少数族裔占该群体的比例达29%～32%。其中来自中国、菲律宾、印度、巴基斯坦、美国、法国、伊朗、英国、韩国的移民占据主流。由于加拿大是一个由10个省和3个地区组成的移民国家，其民族构成极其复杂。近20年来，移民在加拿大人口中的比例呈持续增长趋势，尤其是多伦多、温哥华和蒙特利尔等大城市表现尤为明显。加拿大议会通过《加拿大多元文化主义法》，使其成为国际社会中第一个用立法的形式确立国家为多元文化主义的国家，加拿大奉行多元文化主义的治国理念，使其在吸纳技术移民和国际人才流动领域享有盛誉。

国家形象作为反映在媒介和人们心理的对一个国家及其民众的历史、现实、政治、经济、文化、生活方式以及价值观的综合印象，是国家的外部公众和内部公众对国家本身、国家行为、国家的各项活动及其成果所给予的总的评价和认定，是一个国家整体实力的体现。在国家形象和国际声誉的塑造和传播上，加拿大有着丰富的经验，并取得了显著的成效。在众多第三方国际机构发布的国家形象评估报告中，加拿大属于具有“明星级”形象特质的国家。表2数据显示，加拿大在各类主要的国家形象评估中均是名列前茅，从中可以反映国际社会对加拿大国家形象的广泛认同。与之相比，尽管美国、德国等大国能够在某一类评估方法的排名中表现比较突出，但是具有较大的波动性。在这方面，加拿大的很多成功经验和措施值得其他国家借鉴。

BBC World Service 公布的数据显示，2012～2013年，加拿大国家形象的好评率在所有调查国家中居首，加拿大素有口碑的全球公民形象可见一斑。在接受追踪调查的21个国家中，2013年，对加拿大国家形象持正面评价的受访者

表 2 2012 ~2013 年主要国际评估机构中加拿大国家形象的国际排名

国 家	研究机构					
	Anholt - GfK	Reputation Institute	BBC World service[b]	FutureBrand	BrandFinance[a]	
					国家品牌强度	国家形象价值
加拿大	5	1	2	2	7	7
美 国	1	22	8	8	3	1
德 国	2	11	1	7	4	3

数据来源：Anholt - GfK（2012）、Reputation Institute（2013）、BBC World Service（2013）、FutureBrand（2013）、BrandFinance（2012）。

占55%，比2012年提高了2个百分点，受欢迎程度上升1位，仅次于德国，排名第二。持负面评价的受访者为13%，比2012年下降了1个百分点。[①] 各国受访者对加拿大国家形象的正面评价率均高于负面评价率，其中，加拿大在美国（84%支持率）、法国（82%支持率）、英国（80%支持率）、澳大利亚（79%支持率）4个发达资本主义国家中的支持率和认同度最高。在美洲，墨西哥对加拿大保持比较稳定而积极的正面评价（45%），智利、巴西、秘鲁各国在2012 ~2013年对加拿大的好感度也均有明显增长。在亚洲，加拿大的受欢迎程度维持了整体上的稳定性，印度和日本基本上没有变化，其中日本1%的负面评价率是所有调查国家中最低的，韩国对加拿大的正面评价支持率为77%。

国际声誉是对一个国家国际形象和影响力的正面积极评价。国际领先的声誉管理咨询机构——声誉研究所（Reputation Institute）通过对G8国家[②]消费者的网络调查，研究发现美国和日本均未能进入“Reputation Institute 2013年国际声誉排行榜”的前10位。而加拿大的2013年国际声誉指数评估结果显示，它在16个属性指标的评估上，除文化属性外，其他15个指标均跻身世界排名前10，反映出加拿大具有国际一流的声誉和影响力。

① http://www.worldpublicopinion.org/pipa/2013%20Country%20Rating%20Poll.pdf.

② G8成员国为加拿大、法国、德国、意大利、日本、俄罗斯、英国、美国。

表 3　加拿大的国际声誉指数（2013）

国际声誉			支持性行为
经济基础	环境吸引力	管理效力	
制造高品质产品与服务 72.8(5)[a]	美丽的国度 82.3(3)	提供良好的商业环境 74.4(3)	旅游意愿 80.3(3)
拥有众多知名品牌 66.4(10)	幸福的国度 77.7(4)	有效的政府治理 73.0(4)	投资意愿 68.3(2)
对全球文化有重要贡献[b]	提供有吸引力的生活方式 77.1(4)	采取推动国家发展的社会政策与经济政策 73.7(5)	定居意愿 73.1(1)
技术先进 70.7(6)	国民友好而热情 76.3(2)	负责任的国际事务参与者 73.5(2)	工作意愿 73.6(2)
高素质而可靠的劳动力 75.1(4)		良好的社会治安 77.2(2)	学习意愿 71.5(4)
价值观教育 75.3(5)		公共资源的高效利用 70.3(6)	购物意愿 73.3(1)

注：a 括号外数值为百分制单位的该属性指标评分，括号内数值为加拿大的该属性指标在 50 个评估国家中的排名。b 加拿大在“文化”属性上的评分未能进入前 10。

数据来源：Reputation Institute（2013）。

但是，哈珀政府所采取的保守政策所带来的问题也正在逐渐显现，尤其是在各种对外政策上缺乏自主性和独立性，甘当美国附庸，打着维护人权旗号干涉别国内政，在对外援助上的政治化和功利化导向，在推动国际学术交流和加拿大研究资助上的短期行为和狭隘性，在国内石油开采上重视商业集团利益、忽视环境问题，在防止全球气候变暖上无所作为等，使得加拿大一向自诩的标杆作用被明显削弱，英国 BBC 广播公司的民意调查也证实国际社会近年来对加拿大的好感度有所下降，其国家形象受到一定影响。虽然加拿大国家形象和国际声誉的破坏往往无法进行精确的定量衡量，但是它造成的负面影响却不断在各种国际场合表现出来。例如，2010 年 10 月，加拿大申请成为联合国安理会非常任理事国的努力遭遇惨败，以 78：113 票的大幅差距惨败给葡萄牙。此前加拿大在过去 50 年中曾经 6 次成功竞选上联合国安理会成员，此次则是第一次失败。而且具有讽刺意味的是，当时的葡萄牙正在受国际金融危机和主权债务危机的影响，国内实体经济遭受严重打击，失业率急剧不断攀升，经济陷入衰退。2009 年，葡萄牙经济增长为 -2.7%，政府赤字 215.3 亿美元，公共



债务占 GDP 的 76.9%，2010 年，葡萄牙还是第三个申请国际援助的欧元区成员国。论经济总量和经济发展情况都远逊于当时较少受金融危机波及的加拿大，而且多年来在国际声誉和国家形象得分方面也低于加拿大，但是加拿大申请安理会非常任理事国失败这一经典案例，无疑给在国际社会到处推销价值观外交和人权外交、注重塑造良好国家形象和国际声誉的加拿大以当头棒喝，标志其近年来的一系列内政外交举措已经显著影响了它在国际社会的地位和影响力。

二 国内政治与外交政策

根据宪法，加拿大政治上实行联邦议会制，英国女王为加拿大名义上的国家元首，由总督代表女王执掌国家的行政权。联邦议会是国家最高权力和立法机构，由参议院和众议院组成，参众两院通过的法案由总督签署后成为法律。总督有权召集和解散议会。政府采取内阁制，由众议院中占多数席位的政党组阁，并由该政党领袖担任总理领导内阁。加拿大至今没有一部完整的宪法，主要由在各个不同历史时期通过的宪法法案所构成，其中包括 1867 年在英国议会通过的《不列颠北美法案》、1867 ~1975 年通过的宪法修正案以及 1982 年在加拿大议会通过的《1982 年宪法法案》。

加拿大目前由保守党（由联盟党和进步保守党于 2003 年 12 月合并而成，代表银行保险业、铁路运输业、能源工业垄断资本和大农场主利益）执政，斯蒂芬·哈珀（Stephen Harper）担任总理。参议院共有 105 席，名额按各省人口比例和历史惯例分配。参议员由联邦总理提名，总督任命。截至 2012 年 12 月，加拿大的参议院议席情况为，保守党 60 席，自由党 38 席，进步保守党 1 席，独立人士 2 席，空缺 4 席。众议院共 308 席，众议员由按各省人口比例划分的联邦选区直接选举产生，任期 4 年。根据加拿大相关法案，众议院到 2015 年大选时将增至 338 席。2006 年哈珀就任总理以来，加拿大在意识形态方面出现了深刻的右转。哈珀是一个福音派基督徒，在加拿大西部地区盛产石油的阿尔伯塔省有一定的权力基础。他赞赏美国在许多方面的制度和文化以及共和党的意识形态。他领导的保守党在意识形态上接近美国共和党，所以有时

他被描述为“加拿大的乔治·布什”。通过西部自治联盟的平台，哈珀领导的加拿大联盟党与麦基（Peter MacKay）领导的进步保守党协商合并，之后进步保守党几乎解散，2003年两党合并后组成的加拿大保守党出现。哈珀出任新的加拿大保守党首任领袖。他的新保守党强调自由市场改革，在国内推行私有化和放松管制，实行稳健的财政政策，推行社会文化保守主义，反对环保，不断增加国防和安全开支。在保守党的领导下，加拿大的外交政策更为注重贸易和国家利益，特别是重视采掘资源和技术，而不仅仅聚焦加拿大传统价值观中的民主治理、可持续发展和人权。这一政策转变的一个制度方面的例子是2006年哈珀将外交部和国际贸易部合并，尽管这两个机构在20世纪80年代初皮埃尔·特鲁多担任加拿大总理时就已经联合起来。合并后的加拿大外交和国际贸易部（DFAIT）中外交部部长占主导地位，后来即使在进步保守党马尔罗尼（Martin Brian Mulroney）政府的领导下，加拿大在政策重点上并没有发生显著变化。

多年来，加拿大作为一个中等发达国家，作为一个深度依赖美国并受到其强烈影响的国家，加拿大几乎从来没有实行过真正独立的外交政策，更多是从事功能专业化领域的具体外交事务，将自身视为国际社会维和者、国际争端真诚的调停者和全球好公民的角色。由于受2008年以来的全球金融危机的影响，全球经济深度调整，大国实力发生显著变化，新型大国关系发生战略转型，加拿大的外交政策也正在发生日益深刻的调整。加拿大政府在施政报告中多次提出，将捍卫北极主权和提高国际影响力列为外交政策领域的施政重点，以建设性方式继续密切多边合作，更有效地开展外援，同时致力于在世界上进一步弘扬自由、民主和人权等核心价值观。强调在国际事务中执行由其价值观主导的、主权与国家利益相结合的外交政策，在全球安全和人权事务中发出自己的声音。但是在实际操作中，密切并加强与美国的关系仍然是加拿大外交政策的首要任务。因为从地缘政治和共同的文化价值体系方面，美国作为加拿大最重要的战略伙伴和盟国，对加拿大内政和外交政策的制定和实施具有重要影响。加拿大前总理克雷蒂安直言不讳的风格一度让加拿大与美国的关系紧张，特别是克雷蒂安在批评美国的伊拉克政策上。哈珀上台后开始弥补加美关系的裂痕。哈珀政府已经有效地禁止美国反战者在加拿大寻求庇护，并将拒服国内兵

役的美国人驱逐出境使其面临在美国的审讯。尽管在一些政策上与美国存在分歧，比如北极主权和通过西北通道的航行权的问题，但是哈珀政府还是与美国就一系列安全和经济政策开展密切合作，加拿大继续并决定永久参与北美防空联合司令部（NORAD），并增加海上联合防卫的预防措施等。

在对华政策方面，加拿大先后经过较大幅度的调整和政策转型。2005 年 9 月，中加两国将双边关系提升为战略伙伴关系，双方商定推动两国全方位、多领域合作并确定了具体目标。2006 年保守党上台执政后，加拿大政府认为中加关系的首要问题应该是人权问题，总理哈珀宣称不会为“万能的美元”而放弃加拿大的价值观。人权问题对中加关系的良性发展产生了重大干扰和影响。2009 年哈珀总理访华，改变其人权外交的做法，中加双方签署了关于气候变化、矿产资源、文化和农业教育等领域的多项合作协议。中加两国发表联合声明，双方重申尊重彼此主权和领土完整、核心利益和重大关切，确定治理（人权、法治）、贸易与投资、能源与环境以及卫生为中加关系的优先领域。2011 年保守党获得大选胜利组成多数政府之后，加拿大贝尔德外长承诺要在追求利益的同时坚持加拿大的核心价值观，对待像中国这样的大国，需要平衡问题和原则。他将正式外交访问的第一站定为中国，开创了将中国作为“加拿大国家利益新前沿”的新时期。2012 年 2 月 7～11 日，哈珀总理第二次访华，双方共同发表联合成果清单，重申致力于加强中加战略伙伴关系。双方重点讨论了向中国出口石油以及加强对在华加拿大商人保护等事宜，并且力争同新一代中国领导人建立良好的工作关系。哈珀总理在此次出访前曾经在一份声明中强调，经济贸易关系才是中加双边关系的重头戏，由此可见加拿大的对华政策已经日益重视采取务实外交政策。

三　经济发展与能源战略

加拿大作为西方七大工业国家之一，制造业、高科技产业、服务业发达，资源工业、初级制造业、农业和金融业是加拿大国民经济的主要支柱。近年来，加拿大经济增长较为强劲，增速在发达工业国家中名列前茅。加拿大以贸易立国，对外贸易依存度较高，经济上受近邻美国影响较深。2008 年全球金



融危机爆发，发达国家经济普遍陷入衰退，就业形势不容乐观。相比而言，加拿大是G7各国经济复苏速度最快的国家。

2010年加拿大经济就已经触底反弹，走出2009年上半年经济衰退的困境，2010年加拿大实际GDP增长了3.1个百分点，抵消了2009缩减的2.5个百分点。2011年加拿大实际GDP增长2.6个百分点，2012年加拿大实际GDP增速为1.84个百分点，高于发达国家GDP平均增速0.5个百分点。2013年GDP同比增速为2.3个百分点，GDP总量超过印度跃居全球第10位。在对GDP的贡献上，加拿大国内大公司（雇员高于500的企业）在公用事业、信息、矿业、石油和天然气、制造业、金融、保险、运输和仓储等领域创造了约50%的商业GDP，但是大企业在建设及其他服务、教育、卫生和农业（包括林业和渔业）等产业所创造的GDP比例要低于15.0%。大型企业推动GDP的增长主要是由于矿石、石油和天然气产业的发展所带来的，单单这几个产业就带来了40%以上的GDP增长率，而制造业在2001年以来所创造的GDP呈下降趋势。加拿大对新商业投资的整体税率是G7各国中最低的，并低于经济合作与发展组织（OECD）的平均水平。而加元币值坚挺拉低了机器设备的进口价格，也进一步刺激了加拿大企业的投资热情。蓬勃发展的商业投资表明，企业对加拿大在税收与关税上的利好政策给予了积极回应。2013年，加拿大的境外直接投资信心指数名列全球第4位。目前加拿大的企业投资领域正从主要为政府主导到逐渐扩大开放投资者，鼓励吸引银行或其他经营机构、民间资本，以求建立融资渠道投资主体多元化、融资渠道多样化、不断创新的融资机制。

加拿大金融体系被普遍认为是目前世界上最安全、最健康的金融体系之一。2008～2009年金融危机期间，加拿大没有一家主要银行倒闭。著名国际评级机构穆迪公司评估报告显示，加拿大银行业在服务实力和安全性方面世界排名第一。2008～2012年，加拿大银行体系连续五年被世界经济论坛评为最稳健银行体系。2012年，加拿大有四家银行入选《彭博市场杂志》评出的全球十强银行，加拿大银行体系在投资者保护等方面被世界银行（WB）评为全球第五位。但是为了促进经济增长，加拿大国内的税率、金融监管和风险控制有所下降或放松，这导致了加拿大的家庭消费和负债比例明显增加，例如



2007年家庭消费占家庭可支配收入的比重为137%，但是，2012年却已经攀升至160%以上。从2010年到2013年第2季度，加拿大私人部门的信贷/GDP的比值已经连续增长了14个季度，2007～2012年，加拿大的房地产平均价格已经累计同比上涨21%。由于消费者负债率高企、房价上涨等因素，加拿大经济金融风险敞口加大。

加拿大拥有丰富的石油、天然气、煤等重要资源。已探明的油砂原油储量为1732亿桶，占全球探明油砂储量的81%；而其产量居世界第六位，排在俄罗斯、沙特阿拉伯、美国、中国和伊朗之后。美国能源信息情报署（U.S. Energy Information Administration，U.S. EIA）的数据显示，根据目前所探明的储量，加拿大在未来最具潜力的十大石油生产国中排名第三，仅次于沙特阿拉伯和委内瑞拉。加拿大国家能源局2011年发布的长期预测报告指出，加拿大的石油产量有望在2020年前达到每日450万桶，比2010年的每日300万桶增加50%（见表4）。

表4　加拿大原油产量预测

单位：十万桶/日

年　份	2012	2015	2020	2025	2030
共计(包括油砂)	3.2	3.9	4.9	6.0	6.7
加拿大东部	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1
加拿大西部	1.2	1.4	1.4	1.4	1.4
油　砂	1.8	2.3	3.2	4.5	5.2

资料来源：CAPP，“Crude Oil：Forecast，Markets & Transportation”，June 2013，http：//www.capp.ca/getdoc.aspx？DocId＝227308&DT＝NTV。

能源为加拿大带来大量的投资、贸易收入与就业机会。2012年，加拿大能源业产值占GDP的9.5%；能源出口达1076亿加元，净收入630亿加元；仅这两个领域在2011年就为加拿大创造了超过54万个就业机会。加拿大独立智库弗雷泽学院2013年公布的最新研究报告显示，加拿大已是新兴能源超级大国。因为地理位置相邻，美国一直都是加拿大丰富能源的传统出口地，而石油方面，加拿大是美国最大的石油出口国，目前加拿大99%的石油（占能源出口总额的92.6%）出口到美国。但是美国作为全世界最大的能源消费国，



能源安全问题日益严峻，国内针对加拿大油砂及其能源政策的反对日益高涨。提高国内能源自给能力成为美国的一个重要战略选择，预计到2030年美国将达到能源的自给自足。而加拿大仍然是美国进口能源最大的来源地，在可预见的将来，美国还是其最大的能源出口市场，但所占份额必然会逐渐萎缩。因此，加拿大需要大力度调整其能源出口战略，寻找新的市场。而在加拿大寻求能源出口多元化的战略中，最具发展动力的亚洲市场无疑是重点目标，而与已经成为世界能源消耗大国的中国加强能源开发与合作更是加拿大的理想选择。

四　社会保障与环境治理

社会保障是国家通过立法积极动员社会各方面资源，保障劳动者在年老、失业、患病、工伤、生育时的基本生活不受影响，同时根据经济和社会发展状况，逐步增进公共福利水平，提高国民生活质量。通常社会保障由社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置等组成。其中，社会保险是社会保障的核心内容。而社会保险项目又分为养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险和生育保险等具体类别。全球的社会保障模式，大致可分为国家福利、国家保险、社会共济和积累储蓄四种，其中加拿大的社会保障模式属于国家福利型。与许多西方发达国家一样，加拿大是一个严重老龄化的社会，其所面临的养老保险问题日益突出。从人口统计数据来看，2010年，加拿大65岁及以上人口在总人口中所占的比例达到14.1%；预计到2050年，这个比例会上升到21.9%。从抚养比（65岁以上人口/20~64岁劳动力阶段人口的比例）来看，2011年加拿大的抚养比为20.5%，预计到2051年，加拿大的抚养比将上升为48%。[①] 为此，加拿大未雨绸缪，制定了一系列完善的社会保障政策和制度，尤其是在养老保障体系建设方面成效显著，加拿大的养老金和社会保障体系既保障了老年人的基本收入，又保持了个人退休前和退休后收入的合理比例，从而成为福利国家的一个样本和典范，显著提高了加拿大的国家形象和国际声誉。

从养老保障的制度建设方面分析，加拿大的养老金主要由三个支柱组成，

① Statistics Canada, 2011.



第一支柱是老年保障金（Old Age Security pension，OAS）、收入保障补贴（Guaranteed Income Supplement，GIS）及其他津贴；第二支柱是加拿大养老金（Canada/ Quebec Pension Plan，CPP/QPP）；第三支柱包括各种与就业相关的私营养老金计划和由政府支持并监管的个人储蓄养老计划。根据加拿大人力资源和技术发展部 2013 年公布的最新数据，符合条件的加拿大老人在 2013 年 4 月到 6 月可以领取的全额老年保障金为每月 546.07 美元，平均领取金额为 515.48 美元，年纳税收入超过 70954 美元需要退还部分保障金。2013 年，加拿大单身、鳏寡或离异老年人年收入低于 16560 美元或家庭年收入（加配偶或同居伴侣收入）低于 21888 美元，可以申请收入保障补贴（GIS），领取的最高金额为每月 740.44 美元，平均领取金额为 501.34 美元。2013 年，加拿大 65 以上岁退休的老人能够领取的 CPP 养老金的最高限为每月 1012.50 美元，平均为每月 534.65 美元。由 OAS、GIS 和其他津贴组成的第一支柱养老金能保障绝大多数退休老年人的月收入不低于最低生活水平，达到了再分配和反贫困的目的。在第一支柱的基础上加上 CPP/QPP 养老金和个人储蓄养老计划，加拿大老年人的养老金收入能达到其退休前收入的 70%，保证了老年人生活质量在退休后不下降。

但是随着加拿大老龄化的加剧和老年人口平均寿命的增长，养老金支付体系尤其是第一支柱的养老金，如果按照目前的覆盖标准和支付水平将面临很大的财政压力。为此，加拿大联邦政府在 2012 年预算报告中提出修改第一支柱养老金年龄条件的建议并在国会通过，按照新的社会保障方案，加拿大政府规定领取 OAS 和 GIS 的年龄条件从 2023 年做出调整，经过 6 年的过渡期到 2029 年将由现在的 65 岁推迟到 67 岁，领取遗属津贴和其他津贴的年龄从现在的 60 ~64 岁推迟到 62 ~66 岁。与此同时，延长退休年龄需要考虑劳动者的职业差异，并且给出在养老金领取数额上的鼓励。政府需要制定政策来帮助老年人就业，保障老年人在领取退休金之前不会因为失业或就业不充分而面临收入危机。

近年来，加拿大的环境问题也开始日益显现，主要集中在能源开采、资源管理、气候变化、大气污染管理等方面。因此社会各界不断呼吁，要求改革现有的环保政策。呼吁改革的声音主要有四种：第一，现有环保政策注重单独解

决污染源或污染行业的问题，部门间的合作协同治理不足，预防性治理环境问题不足。第二，环境治理过于以项目为导向，无法全面有效地解决环境污染问题。第三，现有环保体制导致公民很少参与环保政策制定过程，因而制定出来的政策无法确保公众利益。第四，地方政府和联邦政府制定的环保政策有大量的内容重复和交叉，降低了环保政策的执行实效。为此，加拿大先后通过制定可持续发展战略，制定绿色计划和绿色政府指南，通过环境和经济圆桌会议、环境与可持续发展专员等运行机制，促进整个国家的经济社会与生态环境协调发展。通过社会各界广泛协商以达成共识，在政府之间、私人部门、公民社会和社团等多方平等协商对话的基础上进行合作治理。在市场运行机制方面，主要通过产业、金融、财税、贸易等一系列政策手段推进环境与经济的可持续发展，形成日益完善的产权界定与管理机制、资源开发的许可制度、许可证的交易机制等。在产业结构调整方面，加拿大重视扶植环保产业。通过大力支持清洁生产、环境保护、生物信息和微电子技术等领域，政府资助企业开展环保技术和产业研发，缩短产品研发到市场化的过程，资金资助比例占总投资额达30%。在金融政策领域，对企业进行有益于环境与资源保护投资而增加的成本进行补偿，提供信贷优惠政策。建立国家环保或可持续发展基金、专业银行、国家环保投资信托公司，为污染防治和生态保护提供充足的资金支持。通过发行中长期环保债券，筹集大型环保和生态工程所需的资金，鼓励国家、地方、企业等各种投资主体乃至外来信贷资金来解决环境可持续发展的资金问题。

五　信息安全与食品安全

2013年10月25日，美国涉嫌以搜集情报为目的，监听国际政要电话和监视普通民众的网络活动和通话记录的“棱镜”计划丑闻爆发，进而在国际社会引发普遍关注和巨大振荡。虽然美国在该计划中将加拿大等四个国家视为可靠的盟友，但毕竟加拿大也是美国的监听对象之一，这就给加拿大敲响了警钟，要特别重视网络安全和国家信息安全。因为保障网络系统的安全关乎国家安全和主权，关乎保护驻外事务处、军队和执法人员的人身安全，关乎经济的



完整性以及加拿大公众个人信息的安全。[①] 如果政府网络系统被攻击，政府包括司法、税务、供水、供电、气象等方面的公共服务将无法进行，国家会陷入无法想象的混乱状态；政府网络系统内存有大量重要信息，一旦被网络不法分子盗取，外交、情报等机构会陷入十分危险甚至瘫痪的境地，公众会因为大量个人信息外泄而使人身和财产安全受到威胁，导致政府公信力会显著下降。因此，加拿大公共安全部于 2013 年发布了“加拿大网络安全战略 2010～2015 年行动计划”，拟定具体行动计划以及政府相关主导部门。其中加拿大公共安全部负责网络安全战略实施的总体协调，汇报网络安全战略实施情况，评估网络威胁并预警网络风险；唤起公众网络安全意识，告知公众潜在威胁以及自我保护措施。负责推广和执行网络安全战略，建立并维护各部门间网络安全的管理机制，开发用于评估的水平性能测量战略。其中加拿大网络事件反应中心（Canadian Cyber Incident Response Center）成为监控网络威胁并为缓解网络威胁提供建议的关键部门，指导国家对网络安全事件的回应。加拿大国库委员会秘书处通过制定政策、建立标准和评估手段，加强政府对网络事件的管理能力，并对政府信息技术安全负责，负责政府信息技术基础设施的更新、增强网络安全恢复能力、修订信息技术事件管理计划，以及通过各种政府安全团体项目、论坛和培训来提高政府内部人员的安全意识。加拿大国防部和加拿大军队致力于增强自身网络防护能力，与其他政府部门一道构建识别网络威胁的防护网，与同盟国军队共享网络信息，完善军队网络安全政策和法律框架。此外，加拿大通讯安全局（Communications Security Establishment Canada）、加拿大服务共享局（Shared Service Canada）和加拿大政府服务部（Government Services Canada）也参与到确保政府网络系统安全行动中，协助相关项目的实施。

2008 年 8 月，加拿大发生的枫叶食品厂熟肉制品受李氏杆菌污染案，曾在短短十几天内造成全国 29 人确诊患病，引发了至少 15 人死亡的惨剧。2011 年 4 月，加拿大萨省省立大学（University of Saskatchewan）的研究发现，在经

① “Canada's Cyber Security Strategy: For a Stronger and More Prosperous Canada”, Public Safety Canada, Ottawa, 2010.

OECD 的 16 个发达国家中，加拿大的食品安全等级只处于一般水平。在 2006 年的食品大肠杆菌感染率检测中，加拿大的感染率与冰岛、瑞典同列前三名，平均每 10 万人中有 3.2 人感染。而感染率最低的国家分别是法国、澳大利亚、荷兰和芬兰，每 10 万人的感染率只有 0.1 至 0.27。在该报告中专家强调加拿大食品安全系统落后的主要原因是缺乏完善的监督，特别是全国上下缺乏从农场到餐桌的食物链安全跟踪制度。此后，加拿大对食品卫生和食品安全的监管日益严格，通过法律手段落实一系列制度性安排，实施“从田头到货架”的全方位检测。在监管机构和执法方面，加拿大政府整合先前存在的多个食品安全监管机构（加拿大农业与农业食品部、加拿大卫生部、加拿大海洋渔业部等），设立了加拿大食品检验局（Canadian Food Inspection Agency，CFIA），统一承担加拿大联邦层面的食品安全、动植物健康保护及消费者权益保护的监管职责。其监管范围从种子、肥料到初级食品、加工食品，涵盖除餐饮和零售业以外，种植、养殖、生产、加工、标签标识、进出口等整个食品链条。CFIA 拥有世界一流的食品检验检疫系统，它在全国设立了四个大区办事处（大西洋区、魁北克区、安大略区以及西加拿大区）、18 个地区办事处、160 个地方工作站、22 个实验室、400 余个驻厂或者独立办公室，现有 7200 多名员工。CFIA 通过实施食品企业登记、检查、食品检验、风险监测、食品召回、消费者教育等保证和促进加拿大联邦层面的食品安全法律和法规的执行。除 CFIA 外，加拿大负有食品安全监管职责的机构还包括加拿大卫生部。在监管立法方面，加拿大食品安全法律配套齐全。加拿大联邦主要负责跨省和跨国食品安全的法律规制及地方规制的协调。各省就其区域内的食品安全立法和执法承担主要职责，各市承担本区域内餐饮和零售业的食品安全监管职责。2012 年 11 月，加拿大通过了新的食品安全法（*Safe Food for Canadians Act*），预计将于 2015 年初正式实施。《加拿大食品安全法》整合了《加拿大农产品法》（*Canada Agricultural Products Act*，1985）、《水产品检验法》（*the Fish Inspection Act*，1985）、《肉类检验法》（*Meat Inspection Act*，1985）和《消费者包装与标签法》（*Consumer Packaging and Labeling Act*，1985），对食品安全更加强调系统性监管，对食品安全违法行为提高了处罚力度，加强了检验机构和检查员的权力，强化了对进口食品的监管力度，创设内部审查机制。该法全面整合和提



升了加拿大现有的食品安全法律体系，进一步确保了加拿大成为全球食品卫生检疫检验最严格的国家之一，提高了食品安全信誉度，有望进一步提升加拿大食品在国际市场的竞争优势。

六　中加合作展望

中加建交几十年来，加拿大政府以务实的对华政策与中国交往，不但使中加两国关系实现持续健康稳定发展，实现中加两国的双赢，而且还为亚太地区乃至世界和平发展做出了贡献。然而，哈珀政府上台伊始一度改变加拿大的对华政策，使得中加关系跌进低谷。而后在2008年以来全球金融危机的冲击下，加拿大国内经济持续下行，失业率开始高企。而中国在金融危机中仍然保持经济高速增长，世界各国竞相寻求与中国的经济合作以摆脱困境。加拿大执政党内部对华政策开始出现严重分歧，朝野各界要求哈珀政府改变对华政策。哈珀政府意识到“价值观外交”和“人权外交”给中加关系以及加拿大国家利益带来损害，开始采取更为温和务实的态度与中国来往，调整对华政策，使得中加关系重新走到稳健发展的轨道。

目前，中加关系正呈现出良好健康的发展势头。在经贸往来和能源合作领域，中加经贸合作发展势头强劲，加拿大统计局数据显示，2012年，加拿大货物进出口额为9170.7亿美元，同比增长1.5%。其中，出口4547.4亿美元，增长0.5%。据中国海关统计，2012年中加双边贸易总额513.7亿美元，同比增长8.3%；中国对加拿大出口281.3亿美元，同比增长11.3%；自加拿大进口232.5亿美元，同比增长4.9%，中国已经成为加拿大的第二大贸易伙伴和第二大出口市场。2012年，加拿大在中国新设企业331家，实际投资额4.35亿美元。截至2012年底，加拿大累计在中国设立企业12441家，实际使用外资金额87.7亿美元。而同期中国有183家企业投资加拿大，投资总额为438亿美元，中国已成为加拿大最大的海外投资来源国。中加能源合作已经开展多年，中国企业投资加拿大包括油砂在内的能源项目和投资规模也越来越大。而加拿大对中国的核电、油气田、煤层气也进行投资、勘探与开发，但规模不大。2005年，中石化投资1.5亿加元入股加拿大北极之光油

砂项目；2007 年，中石油获得加拿大阿尔伯塔省油砂矿开发权；2010 年，中石化获准出资 47 亿加元收购康菲石油公司持有的加拿大 Syncrude Canada Ltd. 公司 9.03% 的股权，而 Syncrude 公司拥有世界最大的油砂生产项目。2011 年，中海油投资 21 亿美元成功收购加拿大油砂生产商 OPTI 公司。2012 年，中海油公司投资 151 亿美元收购加拿大尼克森公司（Nexen）的交易获得加拿大联邦政府批准。

在政治、文化交流与合作上，两国政府领导人频繁往来，民间交往更加广泛，中加两国已经在多个领域上取得了显著的合作成果。双方不断加强和深化战略合作伙伴关系。2009 年 12 月，哈珀总理首度访华。中加双方发表了《中加联合声明》，并签署关于气候变化、矿产资源、文化和农业教育等领域的多项合作协议，这标志着中加关系趋向改善。2010 年 6 月，时任国家主席胡锦涛对加拿大进行国事访问，双方重申致力于发展中加战略伙伴关系，并签署了涉及经贸、能矿、环保、执法、旅游、检验检疫等领域多项合作文件。2012 年 2 月，加总理哈珀再次访华并出席第五届中加经贸合作论坛。双方共同发表联合成果清单，重申致力于加强中加战略伙伴关系。双方重点讨论了向中国出口石油以及加强对在华加拿大商人保护等事宜，决定将教育提升为中加关系新的战略重点，并确定了未来 5 年互派留学生规模达到 10 万人的目标。2012 年 8 月，加拿大教育国际发展战略咨询小组发布“面向 2022 年的加拿大教育国际发展战略报告”，报告建议把中国列为主要合作伙伴之一。

随着全球化加速发展和全球性问题的日益突出，很多全球性或地区性事务需要大国和强国加强合作并发挥关键性的协调作用。因此，中加在各个领域加强交流与合作的动力、空间和领域也随之日益增多。2013 年 5 月 15 日，北极理事会部长级会议接受中国等 6 个国家成为理事会正式观察员。加拿大是 8 个北极国家之一，对北极的开发有重要发言权。从地缘政治的角度来看，北极地区为欧亚、北美等大国所环绕，被美国地缘政治学家称为“最重要的地缘政治目标。”[1] 由于其地缘重要性，潜伏着因北极“主权”未定因素带来的军事

① 〔美〕兹比格纽·布热津斯基：《大棋局：美国的首要地位及其地缘战略》，上海人民出版社，2007。

和政治冲突的巨大可能性，是国际社会可能展开激烈竞争的“破碎带”地区。而通过加拿大等北极国家的合作与协助，中国可以进一步和北极国家形成更加紧密的环保、经济与政治合作。此外，双方在治国理政经验上可以加强交流与合作。加拿大在国际社会大家庭中，是一个具有较好国家形象和国际声誉的发达国家。加拿大在反法西斯战争、联合国的创立、对国际裁军与环保的支持、防核扩散和对穷国的发展援助等方面，做了不少有益的工作。而且加拿大在塑造国家形象，增进国民对国家的认同感和归属感，提升其国际声誉等方面都具有较多的经验值得中国学习和借鉴。中共十八届三中全会提出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”的发展目标，而加拿大是国家治理比较成熟的资本主义国家，其在国家治理体系和治理能力现代化方面，有许多值得中国学习借鉴。加拿大方面也有向中国推荐其“政府治理”经验的愿望和期待，加拿大女王大学布鲁斯·吉雷（Bruce Gilley）教授指出加拿大政府官员欲将其政府的治理经验来推动中国走向“善治”。①，但是，我们必须有效防范加拿大政府可能会通过资助“良好的政府治理、民主和人权发展”等类似政府计划，为那些在中国国内试图推动政治和法律变革的非政府组织或个人提供支持和帮助，因为这会给中加两国推进政府治理领域的合作带来挑战和风险。

总之，在中加双方的共同努力下，两国关系的良性发展业已奠定了坚实的基础，双方合作领域已从单一的贸易发展为全方位、跨领域和多元化的合作。因此，着眼当下，审视未来，进一步推动两国深化发展双边战略合作伙伴关系，尤其是进一步推进两国在经济、金融、能源、国家治理、文化教育、社会保障、环境保护、司法、食品安全、北极开发等领域的合作，形成健康良好日趋成熟稳定的中加关系，符合两国人民的根本利益和期待，对促进亚太地区乃至世界和平与发展也具有重要意义。

① Bruce Gilley, “Reawakening Canada's China Policy”, http: //www. liu. xplorex. com/sites/liu/files/Publications/evans_ gilley2may08. pdf.

政治与外交篇



Politics and Diplomacy

B.2

加拿大网络安全战略

唐小松*

摘　要：

信息时代，网络安全备受瞩目，意义重大。为此，加拿大政府出台了由确保加拿大联邦政府网络系统安全、加强各方合作保障联邦政府以外网络安全、维护加拿大公众网络安全等三大支柱构成的网络安全战略。这既是维护国家社会公共安全、提升政府公信力和威望的需要，又是保障国内国际经济活动安全、促进经济发展的需要，同时也是协同国际网络安全合作、提升自身国际地位的需要。但资金投入不足、政府部门执行力较弱，以及国际合作力度不够、自主性较差等问题制约了其网络安全战略作用的发挥。

关键词：

加拿大　网络安全　战略

* 唐小松，博士，教授，硕士生导师，广东外语外贸大学加拿大研究中心常务副主任。研究方向：加拿大政治与外交、网络外交、公共外交。

"加拿大人的生活和工作已进入数字化时代：我们在网络空间内生活、工作和娱乐"。[①] 网络方便和丰富了加拿大公众的工作和生活，但是对网络的依赖也使得网络空间变得更脆弱，网络攻击与网络犯罪与日俱增。为了创造一个更加安全和谐的网络空间，加拿大公共安全部于2010年10月发布了"加拿大网络安全战略：为建设一个更加繁荣强盛的加拿大"（*Canada's Cyber Security Strategy: For a Stronger and More Prosperous Canada*），[②] 该战略由三个支柱构成，概述了总体战略目标以及一系列行动计划，具有纲领性作用。此外，加拿大公共安全部又于2013年发布了"加拿大网络安全战略2010～2015年行动计划"（*Action Plan 2010－2015 for Canada's Cyber Security Strategy*），[③] 列出了一些具体的行动计划以及每项行动的相关主导部门，这又在一定程度上推动了该战略的实施。本文旨在解读加拿大网络安全战略的形态，分析其背后的原因并对其进行评估。

一　加拿大网络安全战略的构成

加拿大网络安全战略是加拿大应对网络威胁的行动计划，由三个支柱构成。

1. 确保加拿大联邦政府网络系统安全

首先，明确各联邦政府部门在网络安全中的角色和职责。[④]

加拿大公共安全部（Public Safety Canada）负责战略实施的总体协调，汇报网络安全战略实施情况，评估网络威胁并预警网络风险；唤起公众网络安全意识，告知公众潜在威胁以及自我保护措施。具体包括推广和执行网络安全战略，建立并维护各部门间网络安全的管理机制，开发用于评估的水平性能测量

---

① Vic Toews, "Message from the Minister".

② "Canada's Cyber Security Strategy: For a Stronger and More Prosperous Canada", Public Safety Canada, Ottawa, 2010.

③ "Action Plan 2010－2015 for Canada's Cyber Security Strategy", Public Safety Canada, Ottawa, 2013.

④ 以下有关加拿大网络安全战略内容的表述皆出自"加拿大网络安全战略"和"加拿大网络安全战略2010～2015年行动计划"，具体参见英文版"Canada's Cyber Security Strategy: For a Stronger and More Prosperous Canada"和"Action Plan 2010－2015 for Canada's Cyber Security Strategy"。

战略（Horizontal Performance Measurement Strategy）。下属的加拿大网络事件反应中心（Canadian Cyber Incident Response Center）作为监控网络威胁并为缓解网络威胁提供建议的关键部门，指导国家对网络安全事件的回应。

加拿大国库委员会秘书处（Treasury Board Secretariat）通过制定政策、建立标准和评估手段，加强政府对网络事件的管理能力，并对政府信息技术安全负责，具体包括负责政府信息技术基础设施的更新、增强网络安全恢复能力、修订信息技术事件管理计划，以及通过各种政府安全团体项目、论坛和培训来提高政府内部人员的安全意识。

加拿大国防部（Department of National Defence）和加拿大军队（Canadian Forces）致力于增强自身网络防护能力，与其他政府部门一道识别网络威胁并做出反应，与同盟国军队共享网络实践信息，完善军队网络安全政策和法律框架。

此外，加拿大通讯安全局（Communications Security Establishment Canada）、加拿大服务共享局（Shared Service Canada）和加拿大政府服务部（Government Services Canada）也参与到确保政府网络系统安全行动中，协助相关项目的实施。

其次，提高联邦政府网络系统安全性。加拿大政府将在专门技术、系统和管理等方面持续投资，以适应不断变化的威胁，并计划在五年内额外投资1.55亿美元，来加强联邦政府信息技术基础设施，提高对持续演进的网络威胁的侦查和回应能力，作为正在实施的加拿大网络安全战略的一部分。[①] 政府还将加强其网络架构的安全，持续减少进入政府电脑系统的网关。另外，高科技产业的全球化使得对供应商可信度的评估变得困难，一些犯罪团伙利用国际供应链安全领域的差距，攻击并散布这些网络漏洞，加拿大政府将加紧强化这方面的技术，降低风险。

最后，强化全政府范围内网络安全意识。没有政府工作人员强烈的网络安全意识作为支撑，再复杂的安全系统也会十分脆弱。该战略专门列举了三项常

① "Harper Government Invests in Cyber Security", Public Safety Canada, http://www.publicsafety.gc.ca/cnt/nws/nws-rlss/2012/20121017-eng.aspx.

见的缺乏安全意识的表现：一是不定期更换密码；二是想当然认为办公邮件系统更安全；三是因浏览不安全网站而将恶意病毒植入办公电脑。加拿大政府部门通过举办论坛、开展培训等形式，强化安全意识，促进政府网络系统的安全。

2. 加强与加拿大各省、各地区、私营部门、重要基础设施部门以及国际组织和盟国的合作，保障联邦政府以外的网络安全

有效的网络安全不能仅靠一己之力，而是需要通过合作和信息共享，才能提高总体态势，各地区、各省和联邦政府的组织之间也要通力合作增强应对网络事件的能力。[①] 为此，在加拿大公共安全部的领导下，成立了联邦各省、各地区副部长委员会，正式实施信息共享草案；在加拿大司法部的领导下，从2001年就开始了由联邦、各省和各地区协同经营的高级官员网络犯罪工作小组合作委员会；2013年8月，加拿大政府又出台了指导性文件《加拿大网络事件管理框架》（*Cyber Incident Management Framework for Canada*），覆盖了各省各地区政府、重要基础设施部门和其他公私营部门合作者，用来补充和联结现有联邦、各省、各地区的紧急管理框架和计划，也包括重要基础设施部门的紧急计划。[②]

网络安全风险是由政府和私营部门共同承担的。比如，不可信赖的信息技术对政府和私营部门都会造成危害，网络攻击者进入政府网站盗取重要的工业信息会严重削弱加拿大工业的竞争力，反之若进入私营部门的网站获得重要情报，也会对加拿大的国家安全造成威胁。而要降低此类风险双方就必须建立良好的合作关系。加拿大公共与私营部门已建立了长期的合作，但还需进一步加强，要通过已有的结构和组织来培养，通过建立跨部门合作机制为公私营部门提供宽广的合作平台，对于潜在的和已显现的威胁，双方需分享精确的实时信息、防护技术和其他好的做法。重要基础设施部门如电力、电信、银行和交通部门的程序控制系统控制着重要基础设施的运作，它们的

① “Cyber Incident Management Framework for Canada”，http：//www. publicsafety. gc. ca/cnt/rsrcs/pblctns/cbr-ncdnt-frmwrk/index-eng. aspx.

② “Cyber Incident Management Framework for Canada”，http：//www. publicsafety. gc. ca/cnt/rsrcs/pblctns/cbr-ncdnt-frmwrk/index-eng. aspx.

安全至关重要，而加拿大大部分重要基础设施是由私营部门或省、市和地方政府所有的，① 联邦政府将与这些重要基础设施部门在维护网络安全上达成共识，共同应对网络威胁。

加拿大网络安全战略对于加强国际合作也有零星表述，主要由加拿大外交与国际贸易部和公共安全部负责。加拿大外交与国际贸易部指派外交专员在位于日内瓦的联合国办公室处理网络安全问题，并负责制定网络安全对外政策，以及与一系列国际组织，如欧洲安全与合作组织、东南亚国家联盟地区论坛和美洲国家联盟等建立合作关系，共同应对网络安全问题。加拿大是签署了欧洲委员会（Council of Europe）的《网络犯罪公约》（*Convention on Cybercrime*）的非欧洲国家之一，政府正准备立法以承认该公约。加拿大公共安全部则很注重加强与美国的合作，在超越边界的行动计划下与美国国土安全部（Department of Homeland Security）一起制定并实施了《加拿大－美国网络安全行动计划》，目的是加强网络事件管理和网络安全公共意识方面的合作，联合起来与私营部门分享网络安全信息。前加拿大公共安全部部长维克·陶斯于2012年10月26日在两国发表对此计划的联合声明时讲到，"加拿大和美国在合作维护共享的基础设施方面有共同利益，我们致力于一起保护重要的网络系统，共同对任何网络破坏行为进行回击并从中恢复，携手为我们的公民创建更加安全的网络空间"。②

3. 帮助加拿大公众维护网络安全

一方面，执法部门要强化网络犯罪打击力度。现有调查权和调查工具已不能满足加拿大执法部门打击跨国界的网络犯罪的需要，加拿大皇家骑警（Royal Canadian Mounted Police）成立了网络犯罪联合中心（Cyber Crime Fusion Center）来分析网络犯罪趋势、感知网络安全态势，并负责起草加拿大网络犯罪战略（Canadian Cyber Crime Strategy）来解决各种网络犯罪行为，包括欺诈、有组织

---

① "2012 Fall Report of the Auditor General of Canada, Chapter 3—Protecting Canadian Critical Infrastructure Against Cyber Threats", http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201210_03_e_37347.html.

② "Canada and the U.S. Announce Cybersecurity Action Plan", http://www.publicsafety.gc.ca/cnt/nws/nws-rlss/2012/20121026-1-eng.aspx.

犯罪和身份盗窃等；加拿大工业部（Industry Canada）负责立法改革，以更好地保护公众在网络空间的安全，目前已通过针对身份盗窃的立法，其他立法改革也将一一出台，通过"有法可依"来增强执法能力。

另一方面，提高公众网络安全意识。为提高公众对普通网络犯罪的认知，加拿大政府推出"网络安全意识月"（*Cyber Security Awareness Month*）活动，教育加拿大公众安全上网，宣传保护措施。加拿大公共安全部部长史蒂文·布莱尼在2013年10月1日网络安全意识月开始时表示，"十月份的网络安全意识月提醒我们可以采取一些简单的措施来保证上网的安全，我鼓励所有加拿大公众在这个月多花些时间来学习怎么样更好地保护自己和家庭"。[①] 加拿大政府的最终目标是形成一种网络安全文化，这需要长时间的持续努力，公共安全部于2011年制定了一套包括广告、合作伙伴、网络、社会媒体、议会参与、展览活动和内部沟通计划等方面的方案来宣传网络安全，目前正在实施中。

二 加拿大重视网络安全的原因

从加拿大网络安全战略的三大支柱可以看出，加拿大对网络安全非常重视，其原因是多方面的。

1. 维护国家社会公共安全、提升政府公信力和威望的需要

近年来网络用户数量增长迅速，社交网络、云计算和移动互联方式的普遍使用，使信息交流途径发生了根本变化，我们分享了更多的信息，并把它们委托给了无法掌控的第三方，[②] 网络犯罪不断增加，安全隐患越来越多，造成的损失也越来越严重。对一个国家来说，其影响是全方位的，首当其冲的是最基本的社会公共服务，主要包括政府层面和个人层面的公共服务。

首先，从政府层面来说，加拿大需要通过强化网络安全来提升政府服务和

---

① "Minister Blaney Launches Cyber Security Awareness Month and Encourages Canadians to Get Cyber Safe", http: //www. publicsafety. gc. ca/cnt/nws/nws-rlss/2013/20131001 – eng. aspx.

② Ron Deibert, "Distributed Security as Cyber Strategy: Outlining a Comprehensive Approach for Canada in Cyberspace", Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, August, 2012.

执政能力。保证政府网络系统的安全不仅仅是运作效率的问题，还关乎国家安全和主权，关乎保护驻外事务处、军队和执法人员的人身安全，关乎经济的完整性以及加拿大公众个人信息的安全。[①] 如果政府网络系统被攻击，政府包括司法、税务、供水、供电、气象等方面的公共服务将无法进行，国家会陷入无法想象的混乱状态；政府网络系统内存有大量重要信息，一旦被网络不法分子盗取，外交、情报等机构会陷入十分危险甚至瘫痪的境地，公众会因为大量个人信息外泄而使人身和财产安全受到威胁，政府公信力下降，执政将难以维持。近期美国的“监听门”事件引起各国普遍关注，加拿大也是美国的监听对象之一，这也给加拿大敲响警钟，要特别重视网络安全和国家信息安全。

其次，从个人层面来说，通过重视网络安全来方便公众生活、提高国民生活服务质量，是加拿大政府义不容辞的责任。2013 年的一份调查显示，加拿大人平均每月花费在网络上的时间超过 41 个小时，花费在观看视频上的时间达 25 个小时，每人观看 291 个视频，均高居世界第二位。[②] 2012 年加拿大有 78% 的家庭购买了高速上网服务，[③] 93% 的人使用了电子邮件进行沟通交流，72% 的人使用了电子银行来支付账单、查看报表以及在账户之间转移资金，70. 6% 的民众通过网络看新闻，54. 2% 的民众通过网络下载或观看电影。[④] 可见网络已经渗透了加拿大公众生活，这更需要有安全的网络环境作为保障。同时，作为自由民主国家的加拿大，崇尚自由交流、分享观点，这都需要通过开放而分散的交流网络来完成，但这些新的交流方式出现得太快，以至于产生了很多无法预见的安全和隐私漏洞，带来很多不良后果，例如，网络甚至能为恐怖分子

① “Canada's Cyber Security Strategy: For a Stronger and More Prosperous Canada”, Public Safety Canada, Ottawa, 2010.

② “2013 Canada Digital Future in Focus”, http: //theexchangenetwork. ca/upload/docs/Canada's%20Digital%20Future%20in%20Focus%202013. pdf.

③ “Communications Monitoring Report 2013”, Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, September 2013.

④ “Canadian Internet Use Survey, Internet Use, by Age Group, Internet Activity, Sex, Level of Education and Household Income”, Statistics Canada, http: //www5. statcan. gc. ca/cansim/a26? lang = eng&retrLang = eng&id = 3580153&tabMode = dataTable&srchLan = -1&p1 = -1&p2 = 9.

提供资源，使其在防护自己的网站的同时向对方发起攻击。[①] 这严重影响了对民众基本人权的尊重，加拿大政府有必要采取保障措施，并以此提升政府威望。

2. 保障国内国际经济活动安全、促进经济发展的需要

重视网络安全对加拿大的经济安全具有重要意义。国内经济方面，加拿大越来越多的商业活动通过网络完成，2012 年，加拿大公司通过网络实现商品和服务交易额将近 1220 亿美元，是 2007 年的两倍，其中制造业、批发贸易和零售贸易的销售价值占比超过 61%，[②] 电子商务零售业营业额达到 223 亿美元，比去年增长超过 10%，[③] 可见加拿大互联网经济发展之迅猛，对网络依赖程度之高，这对互联网环境的安全保障提出了更高的要求，任何网络安全事件都会对加拿大电子商务业造成巨大影响，进而影响其经济安全。国际经济方面，作为一个高度依赖国际市场的国家，加拿大在能源、贸易和金融领域与美国和亚洲联系密切，而网络便是联系的纽带，[④] 加拿大特别需要一个安全的网络环境，向全世界发布信息并进行交流谈判、保障国际贸易顺利实施，开拓更广阔的市场。

然而，根据安全公司的统计，每天会出现大约 6 万个恶意软件，这一数字还在持续上升中。仅在 2010 年，加拿大反诈骗中心（Canadian Anti—Fraud Centre）就收到了来自 18146 位受害者的身份欺诈报告，总损失超过 940 万美元，最常见的报告来自支付卡欺诈，大多数的身份盗窃与欺诈事件都还没有向警察报告。[⑤] 一份英国国际网络安全保护联盟的调查显示，69% 的加拿大商业公司受到不同形式的网络攻击。[⑥] 这表明，网络安全漏洞已经给加拿大民众的

① "Canada's Cyber Security Strategy: For a Stronger and More Prosperous Canada", Public Safety Canada, Ottawa, 2010.

② "Digital Technology and Internet Use, 2012", Statistic Canada, Ottawa, June 12, 2013.

③ "2013 Canada Digital Future in Focus", http://theexchangenetwork.ca/upload/docs/Canada's%20Digital%20Future%20in%20Focus%202013.pdf.

④ Ron Deibert, "Distributed Security as Cyber Strategy: Outlining a Comprehensive Approach for Canada in Cyberspace", Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, August, 2012.

⑤ "National Identity Crime Strategy", http://www.rcmp-grc.gc.ca/pubs/cc-dc/strat/ei-ie-eng.htm.

⑥ "Nearly 70% of Canadian Business Hit by Cyber Attacks, Says Year-Long Surver", http://www.ctvnews.ca/sci-tech/nearly-70-of-canadian-businesses-hit-by-cyber-attacks-says-year-long-survey-1.1272687.

人身和财产安全以及商业信息安全造成威胁，严重影响加拿大经济运行秩序、破坏经济的良性发展，这是加拿大重视网络安全的一个重要因素。

3. 协同国际网络安全合作、提升自身国际地位的需要

各国互联网彼此相连，同时又分属不同主权范围，这决定了加强国际交流与合作的必要性。[①] 国际互联网的突出特点就是，在相互贯通、快捷方便的同时又难以有效监管和追踪，这就使任何一国都无法在网络空间中独善其身或能够独自应对各种挑战。[②] 一个网络病毒可以搭载网络高速列车迅速传播，很多时候传播的根源都来自国外，要彻底清除就要各国之间协调合作。对于同一恶意代码或漏洞，一个国家或国际组织找出应对方案后，如果彼此分享就能更快解决问题，节约网络安全防护成本。加拿大三个最密切的安全和情报伙伴——美国、英国和澳大利亚分别于2011年、2009年和2011年发布了各自的网络安全战略，欧盟也于2013年发布了网络安全战略，G8各国也一致认为，需要加强合作来确保信息基础设施，包括计算机网络和交流系统的安全。[③] 这表明国际上各重要国家都意识到网络安全的重要性，加拿大想要继续深化与伙伴之间的关系，就很有必要出台自己的网络安全战略以跟上国际社会的步伐。良好的国际合作能够塑造加拿大负责任的国家形象，获得国际社会的认可与信任，提高加拿大的国际政治地位。

因美国和加拿大的特殊地缘关系，双方很多重要基础设施都是共享的，对重要基础设施和网络系统的破坏可直接影响美加双方边境的商业往来和社区，对互相连接的网络的攻击可以对双方工业部门和国家边境产生连锁效应。[④] 因此，双方都有合作的迫切需求，《加拿大－美国网络安全行动计划》便是成果。美国早在克林顿政府时期就以战略的眼光来看待网络安全了，

---

① 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国互联网状况》，http：//www. gov. cn/zwgk/2010－06/08/content_ 1622866. htm.

② 袁征：《中美关系中的网络安全问题》，《和平与发展》2013年第4期。

③ "Still the Fire-Proof House? An Analysis of Canada's Cyber Security Strategy," http：//www. academia. edu/1534361/Still_ the_ fire_ proof_ house_ An_ analysis_ of_ Canadas_ Cyber_ Security_ Strategy.

④ "Canada's Cyber Security Strategy：For a Stronger and More Prosperous Canada", Public Safety Canada, Ottawa, 2010.

经过小布什政府再到奥巴马政府，美国将网络安全作为国家安全的重要组成部分，凭借在互联网技术上压倒性的优势，试图主导网络空间秩序，巩固霸权地位。作为其近邻和盟国的加拿大，一向追随美国政策，也希望在网络空间分得一杯羹，获得相应的话语权，加大网络空间的投入也就不足为奇了。同时，作为西方国家集体防卫的大本营，美国主导的北约于2007年的网络袭击事件后意识到加强网络安全建设的重要性，2010年的里斯本峰会授权北约为各盟国创设一种反应框架以加强集体行动。网络的军事化已成事实，网络战是未来战争的方向，自身网络防护能力的提升是掌握网络战主动权的根本保障，北约相当一部分成员国都制定了网络安全计划，加拿大作为成员国之一，理应顺应趋势，与各盟国合作建设坚实的网络防护体系。

三　加拿大网络安全战略评估

加拿大网络安全战略的发布，使得其在预防和应对网络威胁方面有了指导性的方针政策，能够更有针对性、有重点地开展工作。同时，该战略强调政府部门间的协作，注重宣传，突出全民参与，有利于网络安全环境的建设。但是，加拿大网络安全战略本身及实施过程中还存在诸多问题。

1. 资金投入不足，人力物力保障难以跟上发展需要

加拿大在网络安全方面投入的资金与其他国家相比确实少得可怜，2010年，联邦政府计划在未来5年投资9000万美元来应对网络攻击，2012年又增补1.55亿美元，但对比英国6.5亿英镑的投入，相形见绌，与美国的投入相比更是相差甚远。美国2012年网络安全风险投资总额达14亿美元，世界前20大网络安全公司美国独占15家。[①] 另外加拿大审计署的一份调查显示，尽管15年来有10亿美元的资金用于加拿大网络安全保护，但究竟有多少落实到位并不明晰。加拿大审计总长表示，有5.7亿美元的资金进入加拿大通讯安全

① 《中美网络安全产业对比及启示》，http://news.sciencenet.cn/sbhtmlnews/2013/9/278425.shtm.

局，该局是负责保护重要政府系统免受网络威胁的高度机密机构，但是这些资金是用于很多项目的。[①] 没有足够的资金支持，加拿大网络技术设备的更新就跟不上发展的需要，也不可能有大量专家来研究网络安全防护措施。加拿大公共安全部的官员也认识到，设备陈旧化、应急措施缺乏、难以招募和留住网络专家等困难正威胁着政府应对网络攻击的能力。[②] 与此形成鲜明对比的是，网络攻击的工具和技术却演进很快，加拿大政府已意识到网络威胁环境的演进比政府应对能力的提升要快，[③] 联邦政府已声明，网络威胁的频率和严重程度在不断增加，保护加拿大网络安全将成为一项持续的挑战。

2. 各部门执行力度不够，效率低下，网络安全信息通道传递不通畅，在应对网络攻击时捉襟见肘

尽管在“加拿大网络安全战略 2010 ~ 2015 年行动计划”中明确了各政府部门的职责范围，但显然各部门执行得并不好。加拿大网络事件反应中心成立七年以来，各方面仍不清楚该中心的角色和职责，加上其每天只运作 15 小时、每周仅运作 5 天，难以充分监控网络威胁，又阻碍了该中心及时为应对新的网络威胁提供建议的能力的发展。[④] 作为负责部门尚且如此，其他部门就更是应付了事，负有保护政府信息系统责任的加拿大通讯安全局并没有为加拿大网络事件反应中心提供及时信息。[⑤] 据统计，加拿大负责网络安全的政府部门至少有 13 个，相互传递和分享信息都成为难题，更不用说协调合作了。对内的问

① “2012 Fall Report of the Auditor General of Canada, Chapter 3—Protecting Canadian Critical Infrastructure Against Cyber Threats”, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201210_03_e_37347.html.

② “Canada Has Poor Security against Cyber Attacks, Documents Warn”, http://www.thestar.com/news/canada/2012/06/07/canada_has_poor_security_against_cyber_attacks_documents_warn.html.

③ “2012 Fall Report of the Auditor General of Canada, Chapter 3—Protecting Canadian Critical Infrastructure Against Cyber Threats”, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201210_03_e_37347.html.

④ “2012 Fall Report of the Auditor General of Canada, Chapter 3—Protecting Canadian Critical Infrastructure Against Cyber Threats”, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201210_03_e_37347.html.

⑤ “Critical Cyber Security Gaps remain, Auditor General Says”, http://www.cbc.ca/news/politics/critical-cybersecurity-gaps-remain-auditor-general-says-1.1173615.

题在对外时同样存在，政府部门不能很好地与私营部门分享信息，难以第一时间将网络威胁信息传递到各相关组织和企业，导致后者难以及时采取应对措施，从而加大损失程度；反过来，由于私营部门对政府网络安全组织机构不甚了解，遇到网络威胁时也就难以及时把信息上传到对应部门，限制了政府部门作用的发挥。另外，加拿大政府部门与私营部门的合作不够均衡，对重要基础设施部门特别重视的同时，却忽视了金融业等其他方面，分享信息时也有诸多障碍。

3. 加强国际合作的力度不够，实施网络安全的自主性较差

加拿大网络安全战略绝大部分都是在关注对内政策，只有零星几点提到国际事务，[①] 尽管提到网络空间具有全球性，也认为网络安全需要对外政策的支持，但是却没有列出具体的做法，对加强国际合作的认识缺乏深度也不全面。主要负责对外事务的加拿大外交与国际贸易部，并没有被赋予网络安全方面较大的权力，承担的责任也很小，严重限制了它利用丰富的外交资源进行国际合作的能力。一方面，国际合作的广度不够，过于集中在与美国、西欧等发达国家的合作上，网络安全战略中仅有一处提到，在可能的情况下帮助不发达国家提升网络安全保障能力，但并未说明包括哪些国家以及具体的实施细节，加拿大很有必要与网络发展迅猛的重要贸易伙伴如亚洲、南美等新兴经济体国家合作共同保障网络安全，强化全球网络安全的薄弱环节，创造一个更加全面的国际网络安全合作框架，开展更为广泛的网络外交活动，但却并没有抓住这一契机；另一方面，对美国的跟随与配合严重限制了加拿大网络安全战略的自主性，为了配合美国的网络安全行动，保护共有重要基础设施，倡导所谓的“网络自由”、在网络军备竞赛中占领制高点，加拿大很难根据自身实际情况来制定战略，而是陷入美国的控制。在近期的美国“监听门”事件上，众多国家表达了愤怒，欧洲国家领导人在 2013 年 10 月 24 日布鲁塞尔峰会上予以了猛烈抨击，但作为美国监听对象之一的加拿大却惮于美国霸权，选择听之任之，这种不对称关系，势必会严重影响加拿大的网络安全，网络安全战略的执

① Ron Deibert, “Distributed Security as Cyber Strategy: Outlining a Comprehensive Approach for Canada in Cyberspace”, Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, August, 2012.



行效果也将大打折扣。

4. 重安全防御，轻主动出击

纵观加拿大网络安全战略，全盘只重视战略防御，也就是说，其焦点在于巩固自身的网络安全体系以及网络威胁出现并造成一定损失之后的应对策略，没有涉及主动出击方略。网络空间的自由和快速传播特质给犯罪分子实施盗窃和攻击提供便利，但反过来也为网络安全的维护带来契机，各部门利用网络收集相关情报，了解犯罪动机、周期，破解犯罪手法，实施主动出击，一举捣毁其整个网络系统，是网络安全攻防的应有策略。先发制人，主动出击，对于扼制网络恐怖主义不失为一种良策，这样可以从源头解除恐怖威胁。但从加拿大网络安全战略看，加拿大政府似乎只主张被动防御，却没有展示主动出击的意图，相较于美国和英国等国家的网络安全战略，加拿大明显底气不足。这与加拿大中等强国的定位有关，也与加拿大长期以来形成的将安全防卫寄托于美英等盟国的惯性不无关系。

5. 战略调整滞后

网络信息技术更新周期短，网络空间的维护亦非一时之功，不断出现的网络攻击技术需要新的应对策略。这要求对网络安全战略的调整具有连续性。加拿大网络安全战略发布距今已有三年之久，迟迟未见其更新或补充新思路，而是 2013 年才发布了与网络安全战略相配套的“2010～2015 年行动计划”，其适应性难免跟不上快速变化的网络安全环境。另外，对于网络安全战略执行情况的评估，加拿大政府也没有及时跟上节奏，仅于 2012 年发布了一项保护加拿大重要基础设施免受网络威胁的审计总长报告，其他相关政府文件都集中说明加拿大所受网络威胁的严重性，未见对各部门执行情况的审核。然而，审计总长报告也有两点缺陷：一方面，只关注重要基础设施部门的网络安全，其他方面没有提及；另一方面，仅审核了应对网络威胁的资金使用情况，而技术和设备更新情况并没有包括在内。可见，加拿大政府部门对网络安全战略的执行情况并不理想，不难看出审核程序的缺乏是其重要原因之一。

B.3

加拿大在后威斯特伐利亚世界的外交政策

迈克尔·基尔伯恩*

摘　要：

作为一个中等国家、一个发达的贸易国家、一个依赖与美国双边关系的国家，加拿大从未实行过真正独立的外交政策。取而代之的是从事功能专业化，将自身视为维和者、真诚的调停者和全球好公民，并以此种角色发挥作用。然而，这一情形正在发生改变。这并不全是全球经济衰退所产生的结果（加拿大比许多发达国家更能经受住经济衰退的冲击），更多地是由当前保守党政府的经济和意识形态偏好所致。笔者认为加拿大传统对外关系的重点从一个善治及可持续性发展的模式和指导者正在演变为一个彻底的新自由主义石油国家。

关键词：

加拿大　外交政策　意识形态

一　加拿大外交政策和管理的当前方向

加拿大的外交政策在过去的几年还是出现了一些重大的转变，由于受金融危机影响较小，加拿大相对不错地安全渡过了金融危机难关。[①] 随着总理斯蒂

* 迈克尔·基尔伯恩，博士，教授，美国马萨诸塞州埃迪柯特学院政治学系。研究方向：外交政策、大国政治和国际安全。

① 参见 http://www.fin.gc.ca/pub/report-rapport/2010-6/cgel-lemc2-eng.asp for details。

芬·哈珀的当选，加拿大在意识形态方面出现了深刻的右转。他有时被描述为“加拿大的乔治·布什”，斯蒂芬·哈珀是一个福音派基督徒，在加拿大西部地区盛产石油的阿尔伯塔省有一定的权力基础。他赞美美国在许多方面的制度、文化以及共和党的意识形态。他领导的保守党在意识形态上接近美国共和党。通过西部自治联盟的平台，哈珀领导的加拿大联盟党与麦基领导的进步保守党协商合并，之后进步保守党几乎解散，进步保守党中“进步”的含义显著下降，2003 年两党合并后组成的加拿大保守党出现。斯蒂芬·哈珀出任新加拿大保守党首任领袖。他的新保守党强调自由市场改革，包括私有化和放松管制，社会文化和财政保守主义，反对环保，增加国防和安全开支。在保守党的领导下，外交政策已经从根本上转向贸易，特别是采掘资源和技术，超越加拿大传统价值观中的民主治理、可持续发展和人权。

这一政策转变的一个制度方面的例子是 2006 年哈珀将外交部和国际贸易部合并，尽管这两个机构在 20 世纪 80 年代初皮埃尔·特鲁多担任加拿大总理时就已经联合起来。合并后的加拿大外交和国际贸易部（DFAIT）中外交部部长占主导地位，后来即使在进步保守党马尔罗尼政府的领导下，加拿大在政策重点上仍没有很大的转移。然而，哈珀最近的合并，更像是一个企业的收购，优先接管的是经济发展和贸易关系而不是人道主义和环境问题。被外界看好的加拿大对外援助机构国际开发署也在 2013 年 3 月被取消，并入新更名的加拿大外交、贸易及发展部。在这个新政府的领导下，对外发展援助越来越被视为对外贸易的杠杆，目标主要是针对一些加拿大在其中有经济利益的国家，尤其是在采掘业方面。最近在秘鲁的一项 53 亿美元的主动援助就是一个很好的例子，尽管受到了来自土著、社区和环保团体的抗议，采矿业务还是成为促进经济发展的一个重要杠杆。[①] 对外援助支出规模已经削减，仍然保留的是越来越多的重新分配到归于“创业”这一类别的私人部门的合作关系。对商业利益发展援助的一致性与哈珀政府的新自由主义“经济行动计划”相符合，但同时也是对加拿大传统外交政策优先考虑事项的一种背离。

① Clark, C., “Foreign Aid as a Tool for Trade”. The Globe and Mail. Retrieved from http://www.theglobeandmail.com/news/politics/foreign-aid-as-a-tool-for-development/article13777979/, 2013.



特别是，这个“经济行动计划”是以批量开发加拿大的油砂沥青作为杠杆，虽然这已经是世界上最大的能源、建设和资本项目。[①] 但它也是最脏、最浪费、不可持续的能源资源，其在加拿大经济和外交组合中的中心位置对加拿大和世界都有着巨大的影响。虽然促进了国内外的商业和企业利益，但是对环境问题、人权、良好治理和透明度的反对已经开始产生负回报。

二　加拿大成为石油大国

除了加拿大对外发展援助机构支持的采矿项目给社区带来的直接影响外，加拿大政府在多边谈判会议上关于环境问题的声誉，也由于加拿大外交和贸易政策的新方向而受到严重损害。2011 年，加拿大退出了其 2002 年签署加入的《京都议定书》，引发了来自多个国家的强烈谴责。而在此之前没多久，加拿大政府和这些国家一样也是该议定书的拥护者，同意履行该议定书关于实施强制性节能减排条款。中国外交部发言人刘为民认为。“德班会议刚刚就《京都议定书》第二承诺期问题取得重要进展，加方选择在此时退出《京都议定书》，与国际社会的努力背道而驰，令人遗憾”。[②]

加拿大的立场，事实上，也是不符合其最近在环境问题上的立场、声明以及可持续发展的历史性承诺。尽管有一个具有法律约束力的承诺，温室气体排放量要比 1990 年的水平低 6%，但实际上已经增加了 30%，迄今为止阿尔伯塔省是这个国家最大的排放地区。政治言辞与现实之间的矛盾是不可避免的，但加拿大在德班会议上一反常态无礼的单边主义表明其外交风格及实质上的一个根本性的转变。

最近的一个来自北极研究所的报告指出，加拿大为沥青等石化产业付出的不仅仅是显而易见的环境代价，还有经济和政治上的损失。加拿大的经济过度依赖原材料的出口已经抑制了加拿大附加值商品产业的发展，进入“主要产品陷阱”，造成投资的低回报率和制造业的恶性循环。报告告诫政府将加拿大

---

① Nikiforuk, A., “Tar sands: Dirty Oil and the Future of a Continent”, Greystone.

② 《多国批评加拿大退出〈京都议定书〉》, http: //world. people. com. cn/GB/16595161. html。

建设成为“石油大国”，通过“政治集权和经济精英”将威胁到政治民主和政府的良好治理。沥青产业以牺牲其他经济和社会部门换来对石油产业利益的提升和保护就是一个自我参照的例子。[①] 在联邦和省两个层面，“石油政治”表现在政府严格控制信息，丑化反对者的声音，收买外来势力和腐败，缺乏透明度和监督以及对社会和环境问题的一概否认。这体现了政府的执政思路是以牺牲民主、政治透明度和良好的政府治理为代价，强调和提高电力、石油行业的赢利能力。[②]

在国内，以斯蒂芬·哈珀为首脑的加拿大政府改写了上千条关于环境问题的条款，抽回加拿大联邦科学基金会和调查小组的资金，并撤销他们首席科学顾问的职务。政府颁布政策，加强媒体监管和惩罚有“不良言论”的人，迫使科学家们保持缄默。多数政府内阁（包括外交部长约翰·贝尔德，他曾经在2007~2011年担任环境部长时反对《京都议定书》，并且在坎昆联合国气候变化大会上三次获得“化石奖”）不相信气候恶化理论，同时表示支持工业发展。哈珀政府只专注于石油开采，忽略了加拿大的环境问题、政治民主、国际外交声誉，这些关键因素影响了他的国际地位。

正如环保作家安德鲁·尼基福克在他2008年写的书《油砂沥青——“肮脏”的石油与国家的未来》中所揭露的，国家因自己的产业而改变，沥青等石化工业成为加拿大新的重要产业，正在重新改写加拿大的国家性质和命运。[③]

哈珀政府的政治经济政策所带来的环境问题将逐渐显现，但他们的外交声誉已经受到影响。潘基文曾经委任加拿大的珍妮佛·华许为“R2P”特别顾问。但加拿大现在的外交信誉和名声已经开始受到影响，其中包括维护人权、遵守国际法律和环境可持续发展等方面。加拿大的标杆作用已经被削弱。2013

---

① Clarke, T., Gibson, D., Haley, B., & Stanford, J., “The Bitumen Cliff: Lessons and Challenges of Bitumen Mega-Developments for Canada's Economy in an Age of Climate Change”. Canadian Center for Policy Alternatives, Polaris Institute. Retrieved from http://polarisinstitute.org/files/Bitumen_Cliff.pdf, 2013.

② Nikiforuk, A., “Oh, Canada! How America's friendly Northern neighbor became a Rogue, Reckless petrostate”. Foreign Policy. Retrieved from http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/06/24/oh_canada?page=0, 1, 2013.

③ Nikiforuk, A., “Tar sands: Dirty Oil and the Future of a Continent”. Greystone.



年6月之后，加拿大曾经引以为豪的外交官们的“道德水平”也下降了。2010年，英国广播公司的一个民意调查显示，加拿大的国际形象正在被破坏。加拿大国家声誉的破坏无法用数字来衡量，但是它造成的影响是广泛的，不仅影响文化方面，国内经济和政治也受到影响。例如，加拿大去年在第一次申请进入联合国安理会时落选。

加拿大现在依然是一个重要的中等国家，但它的专业化模式已经发生转变，从自由国际主义转变为新自由主义的商业开发。商业和人文主义的国家利益之间微妙关系十分突出；理想已经被现实打败，加拿大宁愿利用其自然资源而不是使用外交手段来赢得全球的关注，背离了加拿大一直秉承的价值理念，以及加拿大一直以来在全球赢得的尊重。在最好的情况下，即使哈珀政府的“能源强国梦”不能实现，加拿大至少可以在短期内成为一个独立发展的石油大国（也就是尼克福鲁之前所提出的“第三次世界能源超级市场”）。在最坏的情况下，加拿大目前的状况意味着它在全球的主导地位已被改变，在全球的独特地位也随之消失。伦诺克斯（2008）将此现象称为“外交政策独立性的错觉”。[①] 加拿大将不再扮演全球的“维和警察”“信息传递者”“政策主导者”和“问题解决者”，它的政治决策权被削弱。石油工业所换来的利益是“肮脏的”，短时间内，它也许使加拿大在全球占领主导地位。虽然历史上其他石油国家长期保持稳定、安全和主导地位，但加拿大可不一定。

当哈珀在2006年就任总理时，他的首要任务是加强与美国的关系，因为前总理克雷蒂安直言不讳的领导风格已经让加拿大与美国的关系有些紧张，特别是在克雷蒂安批评美国的伊拉克政策上。事实上，哈珀支持对伊拉克的入侵，并且作为反对党领袖，他在辩护中采取公开立场。作为总理，他已经有效地禁止美国反战者在加拿大寻求庇护，并将拒服兵役者驱逐出境使其面临在美国的审讯。

尽管在一些政策上有分歧，比如北极主权和通过西北通道的航行权的问

① Lennox, P., “The Illusion of Independence. An independent Foreign Policy for Canada? Challenges and choices for the future”. Bow, B, & Lennox, P., ed. (pp. 41 – 61). Toronto: University of Toronto Press.

题，哈珀政府已与美国就一系列安全和经济举措开展密切合作。加拿大继续并决定永久参与北美防空联合司令部，增加海上防卫的预防措施，反对党新民主党（New Democratic Party，NDP）声称会削弱加拿大的主权。其实由于一系列的联合边境安全计划（“超越国界”），加拿大的主权已经很明显的妥协了。现在就已经可以看到穿制服的武装美国政府特工人员在加拿大进行一系列的操纵，并且他们有很大可能可以受到加拿大法律的豁免。

在 2012 年 12 月，哈珀政府批准了中国海洋石油总公司（CNOOC）对加拿大尼克森（Nexen）公司的收购案，并且签订了《外国投资促进及保护协议》（FIPA），以及签署了 20 多项商业合同及协议，覆盖范围包括技术、科研、教育和文化交流等。[①] 在那个时候加拿大也开始认真地商讨签署一个更全面的自由贸易协定。

该草案明显背离了加拿大传统外交政策的优先事项，例如维和、抢险救灾、对外发展援助和外交等。尽管哈珀在 2006 年曾经承诺过“卖，但是不卖完”。这些建议有效地将民主、自由、人权与贸易优先分开，强调需要更加务实，不那么理想主义。

这种情况是鲜明的，“加拿大与新经济体主要是亚洲的贸易投资关系必须深化，并且作为一个国家，我们必须成为对于我们新的合作伙伴而言更加重要的合作者……为了成功，我们将需要致力于政治关系与经济利益并肩协同，即使有时政治利益或价值可能不一致”。[②]

哈珀 2012 年访华，在广州时他采取了一种更加恭敬的语气，避免提及任何人权问题，更倾向于谈论贸易协议。

加拿大未来的外交政策很可能和现在差不多，除非任何激进的政策剧变或对于其目前方向的转变（反对党的扰乱和加拿大选民的冷漠不大可能会给予哈珀政府议会霸权）。执政党政府中大多数人的保守党意识形态具有绝对授权，在未来三年将继续优先考虑经济发展，特别是在能源和采掘业，而忽略加

---

① CBC News.，“Canada-China Deals Keep Coming：20 new agreements”. Retrieved from http：//www.cbc.ca/news/politics/story/2012/02/08/pol-harper-china-list.html.

② Weston，G.，“Secret Document details new Canadian Foreign Policy”. CBC News. Retrieved from http：//www.cbc.ca/news/politics/story/2012/11/19/pol-foreign-policy-.html.



拿大的传统外交政策的优先事项。

全球经济危机以来，美国占加拿大的贸易比例从78%下降到75%，而与中国的贸易比例却增长了将近1倍。哈珀政府最近主动向中国示好反映了美国的全球地位和加拿大的出口情形一样正在下降，虽然缓慢但是越来越多的人开始认识到这一点。目前加拿大99%的石油（占能源出口总额的92.6%）是出口到美国的，但中国正迅速崛起为替代市场。受美国经济衰退的影响以及美国国内石油和天然气产量的增加，尽管美国的市场地位仍然具有压倒性优势，但是或许也是它的最低点。加拿大仍然是美国进口能源最大的来源地，在可预见的将来，美国绝对还是其最大的市场，但所占份额正在逐渐萎缩。并且美国预计到2030年将达到能源的自给自足。水力压裂法导致了加拿大的石油出口每天减少400万加仑并且价格大幅下降。因此，尽管姗姗来迟，但加拿大已经开始拉拢其他市场，其中最主要的是拉拢中国。在可预见的将来美国仍然是加拿大最主要的贸易伙伴和主要盟友，尽管其每个市场份额都将会逐步下降。加拿大还在与大象同眠，但是同时已经开始与龙共舞。

这一政策的重新调整，尽管还是在一个初期阶段，而来自阿尔伯塔省北部盛产油砂和沥青的两个大规模管道工程已经为此给予了最好的说明。首先，加拿大和美国之间的输油管道（the keystone XL pipeline）项目将给在得克萨斯州的炼油厂提供稀释过了的沥青供美国消费，延续了加拿大对美国能源市场的依赖模式。然而，这一项目已经由于不堪一些控诉以及环境问题方面的压力而延期，因为该项目不仅仅是对水资源的威胁，例如奥加拉拉蓄水层（Ogallala Aquifer）问题，和由于油砂、沥青的生产和消费造成的二氧化碳净排放量高导致的对全球变暖加剧的担忧。奥巴马政府以前的能源多元化政策也可能是其不愿完全支持这一管道项目的一个因素。奥巴马政府第一次否决 the keystone XL pipeline 项目是在2012年。

哈珀承诺过要使加拿大的能源出口多元化，并支持建设一条长为1000公里的原油管道——Northern Gateway 工程，通往加拿大不列颠哥伦比亚省的 Kitimack 地区，并通过超级油轮将原油运送到亚洲市场，主要是中国。虽然哈珀政府似乎决心做好这项工程，但该计划受到来自环保团体、土著的各种诉讼和抗议，以及来自不列颠哥伦比亚省政府的抵抗。

这两条提议的管道主要指向了加拿大未来的能源、贸易和外交政策。目前还不清楚油砂沥青最终会流入哪个方向，可能两者都会，加拿大未来很有可能成为一个新兴的石油大国，但至少在短期内恢复其昔日的优先事项和专业化似乎更重要。

在硬实力方面，中国和加拿大之间的贸易和外国直接投资肯定会继续增长，并且加拿大可以为中国的持续增长和现代化建设提供所需要的原材料。中国已经成为加拿大的第二大贸易伙伴，在2013年，成为加拿大第二大出口市场。主要受能源和自然资源出口的带动，2008～2012年，加拿大对中国的出口倍增。出口到中国的能源在两年内增长了5倍，煤炭出口翻了两番，石油仅在2010年就同比增长360%。

将加拿大的出口组合重点放在能源和原材料其实从长远来看对加拿大经济发展不一定好，并且显然对环境也是不利的。如果加拿大输油管道运营商Enbridge的管道建成后，对阿尔伯塔省油砂的开采、提炼和消费过程中产生的温室气体排放量估计每年将增加80吨～100吨，[①] 虽然这其中大部分将归因于油砂进口国。特别是在一些敏感水域，例如鲁珀特王子港以及不列颠哥伦比亚省内部通道的重大溢油事故（尤其是油砂沥青的原料是会下沉的）。

与加拿大不同的是，中国至少正在采纳提议，将从加拿大进口原油，由此过渡到一个更可持续发展的能源未来，大量投资于太阳能和其他可再生能源技术。

三　经验教训

1. 如何与大象同眠

与加拿大一样，中国开始走向世界舞台，虽然越来越自信，并且与美国上演着一个微妙的“双人舞”。但是即使它实现大国，甚至超级大国地位，中国仍然需要从加拿大在美国影子下的长期经历中吸取一些经验教训。加拿大在与

---

① Lee, M., “Enbridge Pipe Dreams and Nightmares: the Economic Costs and benefits of the Proposed Northern Gateway Pipeline”, Canadian center for Policy Alternatives. Retrieved from http://friendsofwildsalmon.ca/images/uploads/resources/CCPA_Enbridge_Economics_Mar2012.pdf.



大象同眠时的生存策略就是保持对大象的“抽搐声和呼噜声”非常敏感，并且随时预测它可能会在什么时候“翻身”。相互依存严格上不是操纵和滥用的一个条件，但是如果在不平等的情况下就需要互补。即使是加拿大外交政策中的分离主义学派也认可两国之间利益的广泛重合。在加拿大的案例上，承认美国的超级地位并不是排除加拿大采取独立甚至反向位置的可能，但最好的平衡仍然是双方达成共识。

在与美国的关系上，中国比加拿大要平等得多，所以追求平衡将是更加细腻的，虽然中国与美国有着历史悠久的密切关系，以及经济上的相互依存。加拿大的经验表明，即使是在处理一种特殊关系的时候，依然可以保持其独特的文化、价值体系和政策频谱。

2. 挽回面子

加拿大为了短期的经济收益浪费了其辛苦赢得的全球声誉，这个教训对于中国的发展很重要。价值观的问题、信誉问题、软实力，是关键的并且可再生的资源，特别是对中等国家而言。即使在美国单极霸权时期，美国依然发现它不能单方面采取行动。例如，尽管小布什政府声称在美国对伊拉克政策上联合国是“无关紧要”的，但其很快就发现，它需要来自中等国家的专业技术和信任感，包括加拿大和多边组织在伊拉克选举监督，“心灵和思想教育”方面的外交和公民社会行动，这将最终决定这项使命是否会成功。

由于中国经济的快速发展以及显著的成功，中国现处于一个独特的、有点尴尬的位置，需要承担作为一个全球大国的责任（奥巴马在2011年的APEC会议上将中国形容为“一个长大了的国家”）。[①] 但中国仍然习惯了维持作为一个更小国家的自我意识。正如“卡内基国际和平基金会”的高级专家、1997～2004年世界银行驻中国主任黄育空博士所说的那样，中国是一个“异常的强国”，预计将对世界产生相当大的影响力，但其受制于国内和国际的脆弱性以及作为一个全球权力经纪人经验的缺乏。

中国面临着其他正在崛起国家所不存在的特殊障碍。在过渡到一个增长速

① Argitis, T & van Loon, J., “Obama's Keystone Denial Prompts Canada to Look to China Sales”. Bloomberg news. Retrieved from http://www.bloomberg.com/news/2012-01-19/canada-pledges-to-sell-oil-to-asia-after-obama-rejects-keystone-pipeline.html.

度放缓的更加正常的轨道上来时，不稳定性和风险已经出现。因此，事与愿违，其经济成就在这个阶段的发展上并不一定能转化成更大的自信。[①]

中国的国际责任和能力之间的差距，再加上文化差异和中国的反应本能，会引起其他国家对中国的一些误解、失望，以及被指责作为全球合作伙伴的不守信用。

每当安理会投票，中国投了否决票时就会被威胁登上头条新闻，中国已经安静地和有建设性地参与到通常与中等强国有关的人道主义支持服务。中国已经贡献出比任何其他联合国安理会永久成员国更多的维和部队，在达尔富尔和缅甸问题上采取安静外交来解决问题，充当朝鲜情报采集员与调停人，并且在非洲做了大量的工作促进其发展。[②] 中国反对干涉（如周恩来的“和平共处五项原则”，现在是中国宪法序言的一部分）是可以理解的，但是中国的谨慎往往被西方误解为阻挠。重新定义作为一个正在上升的中等国家的原则立场，积极参与维和行动，中国或许能够挽回面子，更有效地执行其安静外交，以及在安理会审议中注入一个非常需要的谦卑的语气。

3. 专业化

加拿大作为一个中等大国的历史展示着其战略专业化的价值。在这种情形下，加拿大在维和行动、经济发展和人权方面提高专门知识水平和声誉是大家一致关注的焦点，但这些领域的成果最终给加拿大带来了不相称的影响力和尊重，在总体上也强化了加拿大的外交组合。尽管中国有着大规模的国土、多样性的民族、蓬勃发展的经济以及丰富的人力资源，但中国应以独到的眼光去关注它可以带给世界的。中国能借助其独特的能力和传统来寻求重塑国际秩序，而不是让自己在西方国家建立的国际体系里成为一个局外人。加拿大在人权制度方面的经验表明，即使是力量再薄弱的国家都有能力去创造和塑造准则以及

---

① Huang, Yukon., “China: the Abnormal Great Power”. Carnegie Endowment for International Peace. Retrieved from http://carnegieendowment.org/2013/03/05/china-abnormal-great-power/fo53.

② Holland, C., “Chinese Attitudes to International Law: China, the Security Council, Sovereignty, and Intervention”. NYU Journal of International Law & Politics Online Forum. Retrieved from http://nyujilp.org/wp-content/uploads/2012/07/Christopher-Holland-China-the-Security-Council-and-Intervention.pdf.



控制规范性框架，而且这些国家最终会被赋予比任何拥有着硬实力的超级大国更多的权力与合法性。

这似乎有悖于常理，在国家干预方面，以上的种种因素都给中国带来了眼前的矛盾和忧虑。正是在国家保护责任这一领域，中国可以把握自主权。加拿大在起草和认可最初的国家保护责任原则的主导性作用增强了本国的国家主权。中国作为一个非霸权主义的正在发展的国家，也可以获益于拥护或使国家保护责任原则中国化。中国可以断言，中国将国家保护责任原则用于指导统治者和被统治者两者之间的关系，而不是抵制国家保护责任原则而去被迫接受又一个西方的准则。然而，所有的这一切都在欧洲历史上惨遭曲解。

中国可以诠释国家保护责任原则，这一原则并没有作为又一个外来的西方结构，它既不是其中的一部分，也不受其约束。但国家保护责任原则作为一种普世价值，中国的经验是最好的代言人。国家保护责任原则的合法性和影响力并不是简单地被联合国大会和安理会认可，但就是因为国家保护责任原则与世界上最古老的连绵不断的文明的数千百年来的实践产生共鸣。中国应移除其眼前的阻碍，但需谨慎地拥护和认可本质上的国家保护责任原则，拒绝处于劣势或顺从所谓的西方人类权利的准则。但因为国家保护责任原则大体上符合中国的准则，创建一个新的普遍主义会明显地强化中国的宏观政策。

凭借拥有使用国家保护责任原则的自主权，中国可以将其重点从军事干预这一最后的手段转变成国家的政策重点和专长这些领域，与之形成共鸣并发挥更加积极的作用，例如建设国家能力，做好早期预警和评估；组建民用快速反应部队；重建基础设施；扩大人类安全和区域组织的优先权。①

四 结语

加拿大作为一个受人尊敬的中等大国的起伏给中国提供了一些经验和教训。特别是加拿大在主权上“不能承受之轻”的矛盾给一个正在崛起的大国提供了战略和机会。对于中国而言，最重要的教训是，不要像加拿大现在这样

① Teit, S.,“China and the Responsibility to Protect”. Asia-Pacific.

浪费机会，而应该利用其独特的观点和能力，帮助全社会建立一个由社会和谐、相互负责和可持续发展的价值观主导的“和谐世界”。

参考文献

Annan, K. (2000), Millennium Report. United Nations. Retrieved from http: //www. un. org/millennium/sg/report/full. htm.

Argitis, T & van Loon, J. , " Obama's Keystone Denial Prompts Canada to Look to China Sales". Bloomberg news. Retrieved from http: //www. bloomberg. com/news/2012 – 01 – 19/canada-pledges-to-sell-oil-to-asia-after-obama-rejects-keystone-pipeline. html.

Berfield, S. , " Matt Meroun, Detroit's Border Baron. Bloomberg Business week". Retrieved from http: //www. businessweek. com/articles/2012 – 05 – 03/matty – moroun-detroits-border-baron.

Boehner, J. , "This is not the end of the fight for Keystone energy jobs". John Boehner: Speaker of the House website. Retrieved from http: //www. speaker. gov/press-release/speaker-boehner-not-end-fight-keystone-energy-jobs.

Bow, B. , " Rethinking retaliation in Canada-US relations. An independent Foreign Policy for Canada? Challenges and choices for the future", (pp. 63 – 81). Bow, B, & Lennox, P. , ed. Toronto: University of Toronto Press.

Canadian Press. , "Stephen Harper China trip: PM mixes Oil with human Rights on China trip". Retrieved from http: //www. huffingtonpost. ca/2012/02/10/stephen-harper-china-oil-human-rights_ n_ 1267656. html.

Carrington, D. & Vaughn, A. , "Canada Condemned at Home and Abroad for Pulling out of Kyoto Treaty". The Guardian. Retrieved from http: //www. theguardian. com/environment/2011/dec/13/canada-condemned-kyoto-climate-treaty.

CBC News. , " Canada's Reputation Worsens: Global Poll". Retrieved from http: //www. cbc. ca/news/canada/story/2010/02/11/bbc-poll-influence. html.

CBC News. , "Canada-China Deals Keep Coming: 20 new agreements". Retrieved from http: //www. cbc. ca/news/politics/story/2012/02/08/pol-harper-china-list. html.

Chapnick, A. , "Running in Circles: the Canadian Independence Debate in History. An independent Foreign Policy for Canada? Challenges and choices for the future". Bow, B, & Lennox, P. , ed. Toronto: University of Toronto Press. 25 – 40.

Chesterman, S. , "Just War or Just Peace: Humanitarian Intervention and International Law". Oxford University Press.

Clark, C. , "Foreign Aid as a Tool for Trade. The Globe and Mail". Retrieved from



http: //www. theglobeandmail. com/news/politics/foreign-aid-as-a-tool-for-development/article13777979/.

Clarke, T., Gibson, D., Haley, B., & Stanford, J., "The Bitumen Cliff: Lessons and Challenges of Bitumen Mega-Developments for Canada's Economy in an Age of Climate Change". Canadian Center for Policy Alternatives, Polaris Institute. Retrieved from http: //polarisinstitute. org/files/Bitumen_ Cliff. pdf.

Gwyn, R., "Nationalism without Walls: the Unbearable Lightness of being Canadian". Mclellan and Stewart.

Hale, G., "Maintaining Policy Discretion: Cross-border Polocy Making and North American Integration. In An independent Foreign Policy for Canada? Challenges and choices for the future". Bow, B, & Lennox, P., ed. (pp. 137 – 162). Toronto: University of Toronto Press.

Havel, V., "Interview". Le Monde.

Hobbes, T., "Leviathan". Chapter xiii. Retrieved from http: //oregonstate. edu/instruct/phl302/texts/hobbes/leviathan-c. html.

Holland, C., "Chinese Attitudes to International Law: China, the Security Council, Sovereignty, and Intervention". NYU Journal of International Law & Politics Online Forum. Retrieved from http: //nyujilp. org/wp-content/uploads/2012/07/Christopher-Holland-China-the-Security-Council-and-Intervention. pdf.

International Commission on Intervention and State Sovereignty (ISISS)., "The Responsibility to Protect". International development Research Center: Her majesty the Queen in right of Canada, as represented by the Minister of Foreign Affairs.

United Nations General Assembly., "World Summit Outcome Document". A/Res/60 – 1. Retrieved from http: //daccess-dds-ny. un. org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760. pdf? OpenElement.

Huang, Yukon., "China: the Abnormal Great Power. Carnegie Endowment for International Peace". Retrieved from http: //carnegieendowment. org/2013/03/05/china-abnormal-great-power/fo53..

Kukucha, C., "An independent Foreign Policy for Canadian Provinces: International Trade and Sub-Federal Autonomy". In An independent Foreign Policy for Canada? Challenges and choices for the future. Bow, B, & Lennox, P., ed. (pp. 164 – 184). Toronto: University of Toronto Press.

Keating, T., "A passive Internationalist: jean Chretien and Canadian Foreign Policy". Review of Constitutional Studies. Retrieved from http: //heinonline. org/HOL/LandingPage? collection = journals&handle = hein. journals/revicos9&div = 10&id = &page = .

Lee, M., "Enbridge Pipe Dreams and Nightmares: the Economic Costs and benefits of the Proposed Northern Gateway Pipeline". Canadian center for Policy Alternatives. Retrieved from http: //friendsofwildsalmon. ca/images/uploads/resources/CCPA _ Enbridge _ Economics _

Mar2012. pdf.

Lennox, P. , "The Illusion of Independence. An independent Foreign Policy for Canada? Challenges and choices for the future". Bow, B, & Lennox, P. , ed. (pp. 41 – 61). Toronto: University of Toronto Press.

Mallick, H. , "Canada's Cold new dawn. The Guardian". Retrieved from http: //www. theguardian. com/commentisfree/2011/may/03/canada-stephen-harper-american-politics.

Nikiforuk, A. , "Tar sands: Dirty Oil and the Future of a Continent". Greystone.

Nikiforuk, A. , "Oh, Canada! How America's friendly Northern neighbor became a Rogue, Reckless petrostate". Foreign Policy. Retrieved from http: //www. foreignpolicy. com/articles/2013/06/24/oh_ canada? page =0, 1.

B.4
解码加拿大国家形象的品牌基因

刘 超* 张 婷 梁紫瑜 文勇智

摘 要：

对加拿大国家品牌形象的分析发现，作为标杆级的国家品牌典范，加拿大国家品牌形象的认同具有全球广泛性，并在时序上保持评估结果的高度一致性。加拿大国家品牌发展的秘诀在于秉承“全能型生存”的国家品牌管理哲学，在国家治理、经济发展、价值体系、生活品质、商业环境、文化遗产、旅游等多维度的国家品牌基因比拼中，加拿大是当之无愧的全能冠军。卓越的国家品牌管理具有溢出效应，加拿大在国际旅游、教育、人才流动、投资等领域充分分享了国家品牌形象红利。次级品牌联想的现有缺憾是加拿大国家品牌发展需要克服的难题，在国家品牌形象激活、国家品牌个性重塑、重振旅游竞争力等关乎国家品牌可持续发展的战略问题上，加拿大面临挑战。

关键词：

加拿大 国家品牌 国家形象 国家品牌指数 次级品牌联想

国家之间的竞争已不只是GDP等硬实力指标的竞争，同样也是国家形象等无形资产及软实力的较量，这种趋势在21世纪以后变得更加清晰。近年来，随着品牌管理理论的日渐成熟以及品牌战略重要性广泛共识的日益凝聚，国家

---

* 刘超，博士，教授，硕士生导师，广东外语外贸大学新闻与传播学院副院长。研究方向：中加国家形象与跨国营销、加拿大传媒产业。

品牌化（Country Branding）成为目前国家形象视域下最新锐的主题与流行话语。在国家品牌形象的塑造上，加拿大素有口碑，在众多第三方机构发布的国家品牌评估报告中，加拿大属于具有“明星级”形象特质的国家典范与品牌标杆。对其国家形象塑造经验的总结及其品牌基因解码，可以为各国在国家形象的品牌资产维护、品牌价值增值这一系统工程与国际竞争中谋得突围，提供启示与借鉴。

一　标杆级国家品牌形象的铸造之道：加拿大经验

（一）一致性：加拿大国家品牌发展与维护的基石

国家品牌是国家这部系统化运转的生产机器为世界呈现的风格各异、斑斓多彩的形象产品，是一国之社会、经济、文化等诸多领域合力铸造的结晶。从事企业管理的人都知道，生产一流品质的产品不难，真正难的是维持产品品质的一致性（consistency），这是企业声誉管理乃至品牌常青的基石。加拿大国家品牌的标杆级特征突出地反映在其测评结果的全球领先及其一致性上，并且这种一致性在不同的评估方法、不同的评估群体及时序性趋势上都有显著体现。

1. 多方法评估结果的一致性

国际上，已有多家知名咨询公司或第三方机构开发出自己的国家品牌评估模型，定期发布相关年度报告，其中，具有权威性而被广泛引用的主要有Anholt-GfK的国家品牌指数NBI（*Nation Brand Index*）、FutureBrand的国家品牌指数CBI（*Country Brand Index*）、Reputation Institute的国家声誉指数、BBC世界服务部（*World Service*）委托全球扫描公司（GlobeScan）开展的国家形象调查、BrandFinance的国家品牌强度指数BSI（*Brand Strength Index*）及其品牌价值评估。这些评估模型在国家品牌的关注重点、测评方法、维度及指标上存在差异，有的立足于全球的大样本的公众调查，有的通过客观的会计学准则与数据进行量化评估，具有多重角度的参考价值。

从表1中可以看出，加拿大是屈指可数的能够在各类主要的国家品牌评估



中均能排名前10的国家，反映出其国家品牌资产的优质性以及国际社会对其国家形象的广泛认同。与之相比，尽管美国、中国、德国、瑞士等国家能够在某一类评估方法的排名中表现优异乃至独占鳌头，但要在所有的评估方法中均名列前茅仍存缺憾与挑战。

表1　2012~2013年加拿大国家形象在各类相关评估中的国家排名

国　家	研究机构					
	Anholt-GfK 国家品牌指数[a]	Reputation Institute 国家声誉指数	BBC 世界服务部 国家形象指数[b]	FutureBrand 国家品牌指数	BrandFinance[a]	
					国家品牌强度指数	品牌价值
加拿大	5	1	2	2	7	7
美　国	1	22	8	8	3	1
澳大利亚	9	4	—	6	8	12
瑞　士	8	3	—	1	2	14
德　国	2	11	1	7	4	3
中　国[c]	22	44	9	65	—	2

注：a 2012年评估结果，为相关研究机构截至目前公布的最新研究报告数据。b BBC World Service的调查并非以全球国家为对象的评估，2013年选择了16个代表性的国家及欧盟作为评估对象，澳大利亚和瑞士不在被选中的国家行列。c 中国的NBI排名为2011年排名，BSI的2012年排名在前20以后，相关报告未公布中国排名。

资料来源：Anholt-GfK（2012）、Reputation Institute（2013）、BBC World Service（2013）、FutureBrand（2013）、BrandFinance（2012）。

2. 一致性评估结果的历时性特征

以时间为轴，纵观2009~2013年加拿大在各机构国家形象、国家品牌评估中的国家排名变化趋势可以看出，尽管偶有起伏与波动，但加拿大的国家品牌评估仍然难能可贵的一直保持在全球领导者的行列并呈现出整体走高的变化轨迹（见图1）。

3. 加拿大国家形象认同的广泛性、一致性与国别特征

何谓“品牌”？“众口曰善”方为“品”。加拿大国家品牌的领导地位同样突出地体现在其国家形象认同的全球广泛性与一致性上。

BBC World Service 公布的数据显示，2005~2013年，加拿大国家形象的

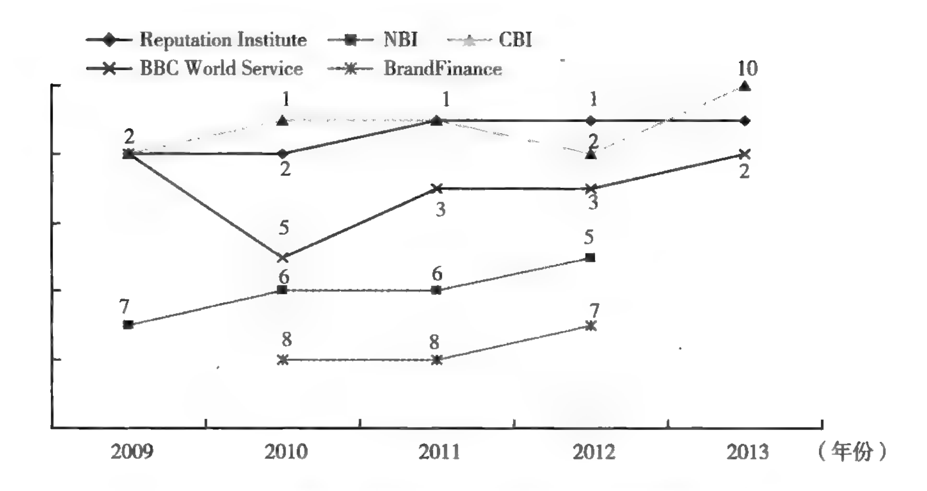


图1　2009～2013年加拿大在各机构国家形象、国家品牌评估中的国家排名变化趋势

资料来源：Anholt-GfK、Reputation Institute、BBC World Service、FutureBrand、BrandFinance，2009～2013各年研究报告。

好评率与差评率之差一直保持在40%以上的高位上（2013年为47%），在所有调查国家中居首，加拿大素有口碑的全球公民形象可见一斑。①

在接受追踪调查的21个国家中，2013年对加拿大国家形象持正面评价的受访者占55%，比2012年提高了2个百分点，受欢迎程度上升1位，仅次于德国排名第二，持负面评价的受访者为13%，比2012年下降了1%（见图2）。

除巴基斯坦，各国受访者对加拿大国家形象的正面评价率均高于负面评价率，其中，加拿大在美国（84%）、法国（82%）、英国（80%）、澳大利亚（79%）四个发达的老牌资本主义国家中的支持率最高（见图2）。

在欧洲，压倒多数的波兰人（61% vs 3%）和希腊人（56% vs 10%）对加拿大有好感，这种正面形象优势在俄罗斯（40% vs 9%）和土耳其（43% vs 34%）两国反映的不是很显著。俄罗斯人对加拿大的看法自2008年起即迅速恶化，有好感的人从2007年的51%下降到2008年的36%，近年来一直在40%左右，俄罗斯与欧美诸国在叙利亚问题上的分歧与博弈可能对2013年最

① BBC，2013 Country Rating Poll.

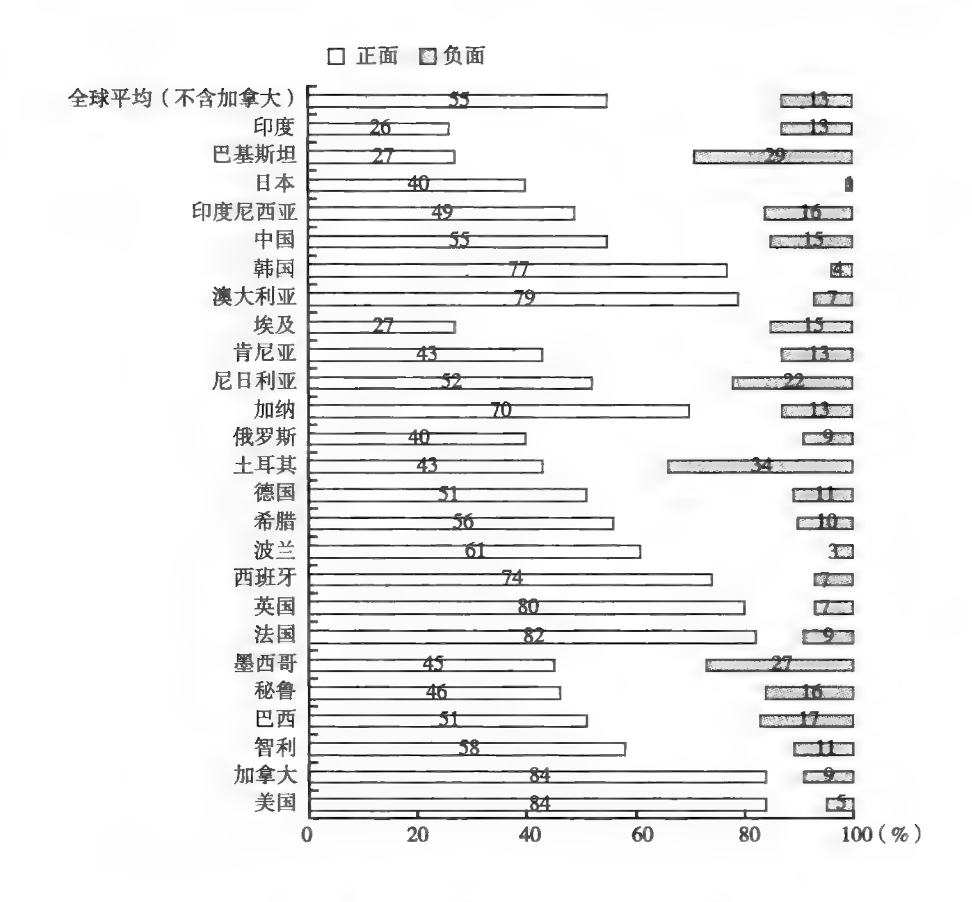


图 2 加拿大国家形象评价的国别特征

资料来源：BBC World Service（2013）。

新一期的公众态度具有影响。相当数量的土耳其人对加拿大的看法非常负面，在 2007 年，20% 的土耳其人讨厌加拿大，这一比例在 2008 年曾一度飙升到 49%，这可能与加拿大指责土耳其 20 世纪初屠杀亚美尼亚人有关。在对加拿大国家形象的情感评价上，西班牙和德国是两个变化趋势正好相反的国家，2013 年西班牙人的正面评价率较 2012 年上升了 19%，攀升至 74%，而德国人的热情却似乎骤然冷却而剧降了 24%，其好感率仅剩 51%。

在美洲，不仅墨西哥因为北美自贸区（NAFTA）的坚强纽带而对加拿大保持比较稳定而积极的正面评价（45% vs 27%），智利、巴西、秘鲁各国在 2012 ~2013 年对加拿大的好感度也均有了 9% ~11% 的增长。

在亚洲，加拿大的受欢迎程度维持了整体上的稳定性，印度和日本基本上没有变化，其中，日本1%的负面评价率是所有调查国家中最低的，韩国态度上的整体改善显著，持正面评价的韩国人占77%，同时负面评价的韩国人下降了13%，为BBC此项调查以来最低的4%，印度尼西亚同期的好感度上升7%，为49%，中国人的好感度为55%，差评率下降7%，为15%。[①]

国家声誉（Country Reputation）就是一个国家的名片。国际领先的声誉管理咨询机构——声誉研究所（Reputation Institute）通过对G8国家[②]消费者的网络调查，每年以以下标准选择50个国家进行国家声誉评估并发布研究报告：①经济规模；②人口规模；③在近期的经济、政治、环境事件中具有广泛关注度的国家。研究发现，在国家声誉的形象感知上，存在内部声誉（Internal Reputation）与外部声誉（External Reputation）的感知差异。2013年，加拿大人对本国国家声誉的自评分数为84.8[③]，与其他七个G8国家国民的他评分数之间的差异为8.2，属于比较合理的范畴。

（二）全能型生存：加拿大国家品牌强大的奥秘

加拿大模式的秘诀就在于“全能型生存”的国家品牌管理与竞争哲学，尽管其成功基于国家发展经年积累的雄厚基础而非遵循此理念的有意为之，但“全能冠军”的头衔可谓实至名归。在2009~2013年Reputation Institute的评估中，加拿大的国家声誉指数均保持数一数二位置并三度蝉联榜首。

1. 国家品牌竞争：综合素质比拼的全能竞技场

加拿大国家声誉的卓越表现证明，只有一个国家有能力在以下三个领域都建立起自己的国际领导力，才有可能长期保持强劲有力的国家声望：高效的国家治理、发达的经济体系和有吸引力的生活环境。政治稳定、生活水平高、收入公平是国家声誉最佳的五个国家共有的特征，而经济实力（Economic power）并没有成为国家声誉评价最重要的决定性因素，全球最大的三大经济

---

① http://www.worldpublicopinion.org/pipa/2013%20Country%20Rating%20Poll.pdf.

② G8成员国为加拿大、法国、德国、意大利、日本、俄罗斯、英国、美国。

③ 各国内部声誉评价的调查对象为各国参加国际旅游会议的专业人士，2013年共有来自84个国家的599位旅游业专业人士参加了调查。

体美国（22）[①]、中国（44）和日本（14）均未能出现在“Reputation Institute 2013 年国家声誉排行榜”前十位的榜单上即是例证。要想建立强有力的国家声誉，在经济、政治、社会、文化等各个维度的众多属性上做好现实与认知差异的管理就显得尤为重要，这些因素的平衡有助于塑造国家形象，并成为吸引旅游者、各类人才和投资者的竞争优势。[②] 纵观加拿大的 2013 年国家声誉指数评估结果可以看出（见表 2），其在三个维度合计 16 个属性指标的消费者评估上，除文化属性外，其他 15 个指标均跻身前十，反映出较为平均而强劲的综合能力，“全能型选手”的素质与风采展露无遗。

表 2　2013 年加拿大的国家声誉指数

国家声誉			支持性行为
经济基础	环境吸引力	管理效力	
制造高品质产品与服务 72.8(5)[a]	美丽的国度 82.3(3)	提供良好的商业环境 74.4(3)	旅游意愿 80.3(3)
拥有众多知名品牌 66.4(10)	幸福的国度 77.7(4)	有效的政府治理 73.0(4)	投资意愿 68.3(2)
对全球文化有重要贡献[b]	提供有吸引力的生活方式 77.1(4)	采取推动国家发展的社会政策与经济政策 73.7(5)	定居意愿 73.1(1)
技术先进 70.7(6)	国民友好而热情 76.3(2)	负责任的国际事务参与者 73.5(2)	工作意愿 73.6(2)
高素质而可靠的劳动力 75.1(4)		良好的社会治安 77.2(2)	学习意愿 71.5(4)
价值观教育 75.3(5)		公共资源的高效利用 70.3(6)	购物意愿 73.3(1)

注：a 括号外数值为百分制单位的该属性指标评分，括号内数值为加拿大的该属性指标在 50 个评估国家中的排名。b 加拿大在“文化”属性上的评分未能进入前十。

资料来源：Reputation Institute（2013）。

① 括号中数字为该国 2013 年的国家声誉评估排名。

② Reputation Institute（2013），“Canada has the world’s best reputation according to Reputation Institute’s 2013 Country Reptrak™ Study”，http：//www. reputationinstitute. com/frames/events/2013_ Country_ RepTrak_ Press_ Release_ Final. pdf.

2. 成就国家品牌全能冠军的“八九不离十”法则

在竞争激烈的国家品牌博弈中,要在社会、政治、经济、文化诸多领域的每一个单项指标上都力求“数一数二”可能过于严苛,但“八九不离十”或可视作成就国家品牌全能冠军的单项目标阈值与基本预期门槛。国际知名的品牌咨询公司 FutureBrand 像对待企业、产品等其他类型品牌一样连续七年对 100 余个国家的国家品牌强度进行评估。利用自主开发的研究模型——层级决策模型(Hierarchical Decision Model, HDM), FutureBrand 通过建立和测量消费者从国家品牌认知(awareness)-熟悉(familiarity)-联想(associations)-偏好(preference)-考虑(consideration)-选择(decision/Visition)-推荐(advocacy)的决策关系构建起消费者与一个国家产生互动的层级模式,其中,品牌联想及其五个维度:价值体系(Value System)、生活质量(Quality of Life)、商业环境(Good for Business)、文化遗产(Heritage and Culture)、旅游(Tourism)是真正可以让国家品牌建立差异化的最重要因素(见表 3)。

分析发现,占据 CBI 国家品牌指数(Country Brand Index)前十名的都是几乎在品牌实力(brand strength)的每一个领域都表现优异的国家。但即便如

表 3　2012~2013 年加拿大的 CBI 国家品牌指数

	联想维度				
认知度(7)	价值体系 6(5)[a]	生活质量 3(6)	商业环境 7(10)	文化遗产 10(25)	旅游 6(13)
熟悉度(7)	政治自由 5(4)	教育体系 7(8)	投资环境 5(11)	历史(44)[a]	性价比 4(17)
联想度	环境友好 6(7)	医疗体系 4(8)	技术先进性 8(12)	艺术与文化 15(29)	吸引力 6(16)
偏好度(12)	稳定的法制环境 7(4)	生活水平 4(4)	监管体系 4(7)	真实原貌 12(34)	酒店住宿 10(14)
考虑意愿(8)	包容性 5(5)	社会治安 5(7)	熟练工人 7(9)	自然风光 6(15)	餐饮 11(30)
选择意愿(7)	舆论自由 6(3)	工作机会 2(4)			购物 12
推荐意愿(6)		定居意愿 2(3)			夜生活 12

注:a 括号外数值为加拿大在该项 CBI 指标上的 2013 年国家排名,括号中数值为 2012 年排名。
资料来源:FutureBrand(2012, 2013)。



此，再杰出的国家品牌也难以做到完美无瑕，能够在CBI的每一个品牌资产维度与属性上都成为领导者，总会存在一些消费者认知中感觉相对“短板”的国家品牌属性，[①] 而加拿大在此方面最大的弱点在于“历史”属性，[②] 不到150年的建国史的确在文化遗产的历史积淀上对加拿大的国家品牌形象塑造具有一定的局限性。有趣的是，尽管加拿大在每一个维度上都缺乏领导性的排名，但并不影响其成为全球最卓越的国家品牌之一，从而再次证明一致性是比专注于特色化更重要的国家品牌评估影响因素。

加拿大的国家品牌实力不仅有赖于一致性，同样得益于加拿大对于国家品牌的积极管理所带来的持续性的品牌管理绩效提升。尤其是在加拿大经济衰退、消费者信心滑落的背景下，加强国家品牌管理显得尤为重要。通过成功举办2010年温哥华冬奥会，加拿大进一步成功强化了安全、友好、有趣、世界级的国家品牌形象，在国家品牌指数的各个维度上都建立了可持续性的品牌优势。此外，从2007年开始，加拿大旅游局就发起了一项名为“加拿大，继续探索”（Canada，Keep exploring）的旅游品牌推广活动，“枫叶”这一经典的加拿大国家形象图案被设计到活动logo中并得到广泛应用。“Canada，Keep exploring”的品牌杠杆作用显著，在其推出后的一年加拿大的CBI排名即从2006年的第12位飙升至第6位，并一路稳步上升。[③]

2012年，“Canada，Keep exploring”最新一期的推广活动命名为“加拿大，你来代言”，通过旅游营销加强消费者的加拿大国家品牌感知已经开始收获成效，在“历史”这一加拿大并不具有优势的国家品牌维度上，加拿大近年来的排名提升显著，该项指标排名已从2011年的第61位上升至2012年的第44位。

3. 不完美，更具遐想的魅惑

人的心理往往是很奇妙的，有时太过完美的事物反而不容易激起心灵上的

---

① 在CBI的指标体系中，一般认为低于40分的指标评分是比较弱势的国家品牌维度或属性。

② FutureBrand（2010），2010 Country Brand Index. http：//www. futurebrand. com/images/uploads/studies/cbi/FutureBrand_ 2010_ CountryBrandIndex. pdf.

③ CTC.，“Canada earns No. 1 country brand in the world AGAIN”，http：//en-corporate. canada. travel/content/news_ release/canada-earns-no1-country-brand-world-again.





Die offizielle Tourismus-Website von Kanada

图 3 "Canada, Keep exploring" 旅游品牌推广活动 logo

资料来源：http：//kanadareisen. de/content/canadian-tourism-commission-0。

涟漪与震撼。女神维纳斯的缺失美恰是至臻境界的艺术之美。国家品牌基因中的不完美，反而给加拿大未来的国家品牌发展预留了更广阔的遐想空间与无限企盼。

国际领先的品牌价值咨询公司 BrandFinance 应用四个维度——投资、旅游、产品、人才——的国家品牌影响力模型（*Nation Brand Impact™ Framework*）对全球 100 个国家的品牌价值进行评估，并发布国家品牌强度指数（*Brand Strength Index*, *BSI*）年度报告。在 2012 年最新一期的排名中（见表 4），加拿大的 BSI 指数为 70，排名第七，在 BSI 的四个维度上，加拿大在"人才"方面的表现最好，仅次于瑞士(79)[①]、新加坡（78）和瑞典（78）；在"投资"方面，与新加坡（75）、瑞士（74）、美国（74）和瑞典（74）有一定程度的差距；在"旅游"方面，与澳大利亚（72）有一定程度的差距；在"产品"方面，与新加坡（73）、美国（73）和德国（73）有一定程度的差距。BrandFinance 同时报告最具品牌价值的国家（Most Valuable Nation Brands）排名，[②] 经评估，加拿大 2012 年的国家品牌价值为 16110 亿

---

① 括号中数值为该国在相应 BSI 维度上的百分制评分，以下同。

② 该评估重点考察各国（地区）的经济规模，2012 年品牌价值排前五位的国家依次为美国、中国、德国、日本和英国。



美元，比 2011 年增长 28.7%，同样排名第 7，品牌评级由 2011 年的“AA－”①级提升为“AA”级。②

表 4　2012 年加拿大的国家品牌强度指数与国家品牌价值

单位：十亿美元，%

国　家	品牌价值			品牌强度	BSI 维度			
	品牌价值量	年度变化率	评级 2012 年(2011 年)		投资	旅游	产品	人才
加拿大	1611(7)[a]	28.7	AA(AA－)	70(7)[b]	70	67	68	77
新加坡	290(26)	36.1	AA(AA)	74(1)	75	68	73	78
美　国	14641(1)	18.5	AA(AA－)	74(3)	74	66	73	77
中　国[c]	4847(2)	60.6	A＋(A＋)	—	—	—	—	—

注：a 括号中数值为该国品牌价值的国家排名。b 括号中数值为该国品牌强度指数的国家排名。c 中国在 2012 年未进入 BSI 排名的前 20 位，网络查询到的 BrandFinance 报告未提供 BSI 及其维度的具体评估结果。

资料来源：BrandFinance（2012）。

二　加拿大国家品牌形象红利的溢出效应

国家品牌形象是一国重要的战略性资产，其溢出效应具有广泛的辐射面与强大的牵引力。稳定的政治体系、经济和市场，开放、包容的社会环境，鼓励性的移民政策，③ 加拿大在这些国家品牌形象的属性特征上多具有强劲的比较优势与竞争力，其综合而成的国家声誉有助于在旅游、投资、移民、国际人才流动、国际教育、商业竞争等诸多领域收获国家形象感知红利。④

---

① BrandFinance 的国家品牌评级中“DDD”为最差的“失败”级（failing），“AAA”为最佳的“非常强劲”级（very strong）。

② BrandFinance（2012），“Top 100 Nation Brands 2012”，http：//www. brandfinance. com/images/upload/bfj_ nation_ brands_ 100_ 2012_ dp. pdf.

③ FutureBrand（2012），“2011 －2012 Country Brand Index”，http：//www. futurebrand. com/images/uploads/studies/cbi/2011 －2012_ FutureBrand_ CBI_ ENG. pdf.

④ Reputation Institute（2013），“2013 Country RepTrak? Topline Report”，http：//www. reputationinstitute. com/thought-leadership/complimentary-reports －2013.

1. 国家品牌形象的来源国效应有利于加拿大旅游目的地品牌的创建与推广

旅游产品具有体验型产品的显著特征，风光秀丽、快乐怡人、人民友好热情，这些加拿大国家品牌形象的优质基因是建构其旅游目的地品牌魅力的产品卖点与情感基石，尤其对于从未涉足的国际游客而言，国家形象感知往往成为旅游产品品质推断的内部线索并具有决定性。

根据世界经济论坛（World Economic Forum）发布的报告（见表5），加拿大2013年的旅游竞争力（Travel & Tourism Competitiveness）比上一年度上升1位，排名全球第八，加拿大拥有丰富的自然资源（10）、自然遗产景观（5）、完善的航空运输体系、高素质的人力资源（5）、良好的政策环境（10）以及丰富的国际会展等文化资源。①

加拿大人因彬彬有礼而闻名，但是其激情亦终年溢于街头巷尾。在世界闻名的卡尔加里牛仔节期间不断产生竞技表演的传奇，吸引了120万来自世界各地的游客，闪闪发亮的皮带扣是最酷的装扮，十加仑牛仔帽随处可见。蒙特利

表5　2013年加拿大旅游竞争力指数

国家	2013年		2011年排名	旅游产业监管		商业环境与基础设施		旅游产业、人力、文化、自然资源	
	排名	评分		排名	评分	排名	评分	排名	评分
瑞士	1	5.66	1	1	5.94	1	5.42	2	5.63
德国	2	5.39	2	8	5.57	6	5.29	7	5.31
奥地利	3	5.39	4	2	5.80	11	5.11	9	5.24
西班牙	4	5.38	8	14	5.48	5	5.30	6	5.36
英国	5	5.38	7	17	5.44	10	5.13	3	5.57
美国	6	5.32	6	44	4.95	2	5.36	1	5.65
法国	7	5.31	3	9	5.56	7	5.18	11	5.20
加拿大	8	5.28	9	27	5.27	8	5.17	5	5.39
瑞典	9	5.24	5	12	5.54	23	4.89	8	5.30
新加坡	10	5.23	10	6	5.74	4	5.31	25	4.64

资料来源：World Economic Forum（2013）。

① World Economic Forum（2013），"The Travel & Tourism Competitiveness Report 2013"，http://www3.weforum.org/docs/WEF_TT_Competitiveness_Report_2013.pdf.



尔国际爵士音乐节是世界同类节庆中规模最大的，在这里可以聆听舒缓低沉的乐曲，感受若隐若现的共鸣。育空地区的道森市音乐节会举办整夜的舞会，而游客还可以在努纳武特地区的托尼克泰姆迎春节（Toonik Tyme festival）上以烟熏北极红点鲑为零食，敲击出因纽特人的鼓点。在新不伦瑞克省的丰收爵士与布鲁斯庆典（Harvest Jazz & Blues Fest）和阿卡迪亚节（Festival Acadien）上，向加拿大大西洋沿岸四省的传统致敬。在惠斯勒举办的泰勒斯世界滑雪和单板滑雪节（Telus World Ski & Snowboard Festival）上，欣赏选手们在山坡上竞相大展身手。随着降雪季节的来临，游客可以在17天寒冷而美妙的魁北克冬季嘉年华中，参观神奇的冰砌城堡，与雪人来个拥抱，并加入冬季夜间巡游的队伍。[①]

就投资力度而言，中国已成为加拿大旅游局全球第三大重点市场。2012年，中国游客前往加拿大旅游的人数达到30万，2013年中国游客数量预计增长20%。目前，每周往返中加两国的航班架次已从2012年的58个增加到75个，反映了中国市场需求的不断提升。[②] 中加两国间航班的增加也反映出商贸领域的合作密集，在公民休闲旅游增加的同时也会带来商务考察市场的增长。加拿大旅游局预计，随着“加拿大，你来代言”全球选拔活动的启动，将进一步强化加拿大作为一个四季皆宜的旅游目的地的品牌形象，从而推动访问加拿大游客人数的增长。[③]

除美国这一最大的国际游客来源国，加拿大的其他主要客源地依次为英国、法国、德国、澳大利亚和中国（见表6），增长最快的是中国、印度和巴西，下降最大的反而是加拿大的传统客源国市场日本、德国和英国。

---

① 《从电影首映礼到现场爵士乐演出，加拿大热衷于欢宴庆典》，http://kr-keepexploring.canada.travel/node/5275。

② 《加拿大跃居2010国家品牌指数排行榜首位》，搜狐旅游，http://travel.sina.com.cn/world/2010-11-22/1544147683.shtml。

③ 邱慧：《加拿大旅游局将中国纳入重点市场，再次开启“加拿大，你来代言”活动》，http://www.travelweekly-china.com/canadian-tourism-commission-relaunches-keep-exploring-canada-campaign/18282。

表6　加拿大排名前15位的游客来源地区及客源变化趋势（美国除外）

单位：人次

来源地区＼年份	2000	2005	2010	2011	2010年贡献的旅游收入	
					总计（十亿美元）	人均（美元）
英国	913797	921208	727496	694581	32.4	1144.90
法国	417215	361968	440723	464569	46.6	604.40
德国	416889	336559	342002	324009	34.7	1290.00
澳大利亚	179510	209220	244172	253331	—	—
中国	77265	120313	200033	248888	45.8	822.30
日本	540095	441783	243040	218813	—	—
韩国	149032	191319	169953	155683	—	—
印度	55162	82037	132212	144409	—	—
墨西哥	146945	194344	123763	136931	11.8	529.10
中国香港	145139	113767	119366	126752	22.2	1104.50
瑞士	106912	98787	107220	112241	—	—
荷兰	132450	122171	110957	107082	—	—
意大利	125601	98414	108380	104484	38.8	889.90
巴西	52454	62155	80776	88489	—	—
西班牙	43995	50979	68609	68127	52.5	996.20
合计	3502461	3405024	3218702	3248389	—	—

资料来源：Visa Canada（2012）。

2. 加拿大国际教育品牌创建中的国家品牌形象红利

国际教育是国家品牌形象红利受益最直接和最显著的领域之一。加拿大在安全性、价值观教育、文化等国家品牌形象属性上的良好口碑是影响国际学生留学目的地国意愿及其抉择的主要因素。

加拿大拥有比较完善的高等教育体系。根据Universitas 21（U21）2013年的评估结果，加拿大的高等教育体系在接受评估的50个国家中紧随美国、瑞典和瑞士排名第四（见表7）。比较而言，加拿大在“资源投入”和“成果”两个领域表现优异，但在以女性学生比例、女性研究人员比例、数据库质量、政策与监管状况为指标的“教育环境”维度，以及以国际学生



比例、国际合作论文发表比例、基于网络的开放存取全文文件数、来自第三方的高等教育外部链接网页数为指标的“对外联系”维度上还有较大的改进空间。①

表7　2013年加拿大国家高等教育体系评分与排名

国　家	总　评		资源投入		教育环境		对外联系		成　果	
	得分	排名	得分	排名	得分	排名	得分	排名	得分	排名
加拿大	80.0	4	96.9	2	84.2	30	63.3	16	60.2	3
美　国	100.0	1	91.0	5	98.7	3	72.2	10	100.0	1
澳大利亚	77.2	8	63.9	17	95.7	8	96.7	2	56.0	7
新加坡	76.6	9	83.1	8	91.6	12	94.4	3	45.4	18
英　国	74.9	10	57.1	24	90.7	13	81.1	7	63.2	2
德　国	68.2	15	65.1	16	81.6	38	65.9	13	52.8	9
中　国	44.5	42	33.3	46	84.9	29	12.3	50	36.0	26

注：评分为百分制，共有全球50个国家（地区）参加评估。
资料来源：U21（2013）。

类似问题在针对中国学生的调查中也有所体现。新东方发布的2013年留学指数显示（见表8），在主要的留学目的地国中，加拿大的留学竞争力位列美国（3.93）②、英国（3.71）之后，领先于澳大利亚（3.56）。具体而言，加拿大在政治经济环境、社会文化环境、留学生要求三个方面具有领先优势，加拿大对于学生自身的要求放宽了政策，尤其是对于留学担保金降低或取消的利好政策，更加吸引留学生前往。加拿大由于其在留学生移民方面的多种优惠政策，对于有移民需求的学生非常具有吸引力。而教育因素则是阻碍加拿大国际教育市场发展的主要制约因素。③

① U21（2013），“U21 Ranking of National Higher Education Systems 2013”，http://www.universitas21.com/RelatedFile/Download/444.

② 满分为5分。

③ 新东方（2013）：《中国留学白皮书》，http://file.xdf.cn/uploads/130328/426_1303281555040BkN1Sn4nkEm3R40.pdf。

表 8　主要留学国家的留学指数

国家	费用因素	教育因素	就业因素	留学国家对于留学生要求	社会文化环境	留学国家政治经济环境	留学指数
美　国	3. 39	4. 48	3. 94	3. 90	3. 81	3. 73	3. 93
英　国	3. 95	3. 80	3. 36	3. 81	3. 45	3. 41	3. 71
加拿大	3. 79	2. 95	3. 91	4. 03	4. 17	4. 24	3. 69
澳大利亚	3. 52	2. 91	4. 06	4. 01	3. 66	3. 57	3. 56

资料来源：见新东方《中国留学白皮书》(2013)。

低生育率与老龄化加剧导致加拿大适龄劳动力短缺，越来越依赖于技术移民方式的劳动力资源补充。联邦政府则将扩大加拿大高校的留学生人数（尤其是优秀的国际学生）作为目标予以推动。2006 年 9 月，加拿大发起了所谓的“Edu-Canada”的品牌化倡议，旨在为教育部门提供更好的服务，通过开展针对中国、印度、美国、韩国、日本、墨西哥、德国、法国、巴西、海湾地区、北非、东盟（包括印度尼西亚、马来西亚、泰国、越南）等优先国家和地区留学生的营销活动，打造清晰的国家教育品牌，目标是到 2012 年底在校留学生人数增长 20%，国外的加拿大国际课程增长 10%。为解决各省、地区各自为政设立高等教育政策的不利局面，2010 年底，加拿大各省和地区又一致同意联合发起一项名为“国家高教品牌”（national higher education brand）的海外推广活动，从 2011 年起启动该国际教育营销项目。目前共有 87000 名留学生在加拿大的高校学习，本科生和研究生的比例分别为 67% 和 33%，合计共占加拿大高校在校学生的 7. 6%，其来源国主要为中国、美国、法国、印度和韩国。[①]

《中国留学白皮书》(2013) 公布的数据显示（见图 4），中国留学生以加拿大为留学第一目的地的占 8. 0%，以其为第二目的地的占 17. 8%。

而事实上，中国已是目前加拿大高校的第一大留学生生源国。加拿大国家统计局 2011 年数据显示，中国留学生占加拿大留学生人数的 22. 2%，共计 21812 人。调查显示（见表 9），在中国自费留学市场中，前往加拿大的人数占了中国留学生总数的 10%。

① Rosa Becker, Renze Kolster (2012), “International student recruitment: policies and developments in selected countries”, http: //www. nuffic. nl/en/library/international-student-recruitment. pdf.



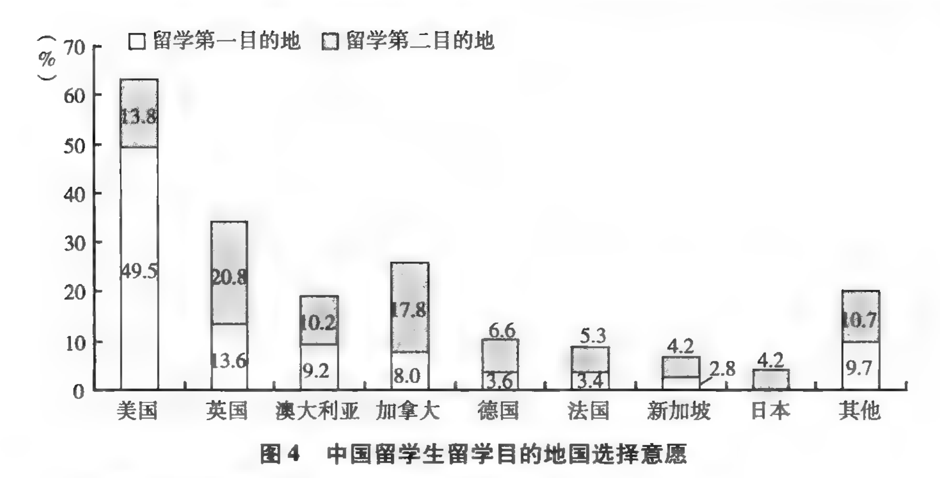


图 4　中国留学生留学目的地国选择意愿

资料来源：见新东方《中国留学白皮书》(2013)。

表 9　2012～2013 年中国学生自费留学实际去向分布情况

单位：%

地　区	美国	英国	澳大利亚	加拿大	中国香港	日本	法国	德国	荷兰	新加坡	韩国	其他
百分比	30	21	13	10	7	5	4	2	2	2	1	3

资料来源：中国教育在线（2013）。

除了完善的教育体系、相对宽松的留学移民政策，中国学生青睐加拿大的另一个重要原因还在于留学成本的性价比优势。加拿大 2010～2011 年的留学费用为本科生年均 16768 加元，研究生年均 12368 加元，与美国、澳大利亚、英国相比属于学费较低的留学目的地国。① 而对于中国学生而言，从留学费用来看（见图 5），加拿大的生活费用在主要的留学目的地国中居于较低水平，总费用处于中游，同样具有比较好的吸引力。②

3. 加拿大国家品牌形象中的多元文化主义对国际人才流动的吸纳效应

历史经验而言，加拿大无疑是国际人才流动最大的受益国之一。加拿大奉行多元文化主义（Multiculturalism）的治国理念使其在移民、国际人才

① Rosa Becker, Renze Kolster, "International student recruitment: policies and developments in selected countries", http: //www. nuffic. nl/en/library/international-student-recruitment. pdf.

② 中国教育在线（2013）：《2013 年出国留学趋势报告》，http: //www. eol. cn/html/lx/baogao2013/。

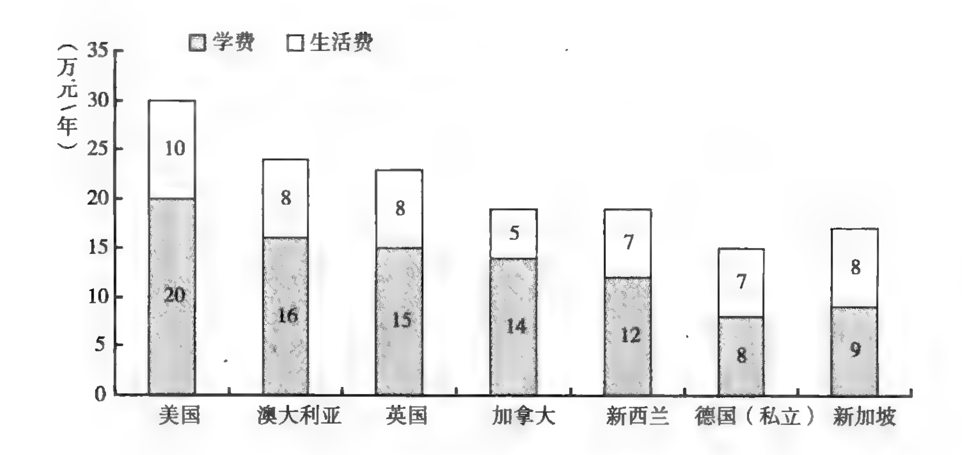


图5　中国学生留学费用的国家对比

资料来源：中国教育在线（2013）。

流动领域享有盛誉和充分的向心力。在国际招聘公司 Hydrogen Group 公布的调查报告中，加拿大位居2013年全球专业人才最青睐的移民目的地国家排行榜第五位。[①] 在汇丰银行（HSBC）评出的"2012年全球最友善的15个国家"中，加拿大排第四位，大部分受访侨民都表示在搬到加拿大后自己获得了更好的工作条件，在工作和生活方面取得了更好的平衡，62%的受访者称赞当地人十分友善，70%的受访者认为自己已经很好地融入当地社会。[②]

联合国经济和社会事务部发布的最新数据显示（见表10），截至2013年，加拿大是全球第八大移民国家，其移民人口为7284069，占世界总移民人口的3.1%，占加拿大本国人口的20.7%，[③] 是移民人口比例最高的G8国家。

① Hydrogen Group（2013），"Global professionals on the move 2013"，http://www.hydrogengroup.com/servlet/servlet.FileDownload?file=00PD000000Hj92wMAB.

② Forbes，"World's Friendliest Countries 2012"，http://www.forbes.com/pictures/egim45filh/4-canada-2/.

③ PHBang，《2013年世界十大移民国家排名》。

表 10　2013 年世界十大移民国家排名

单位：人，%

排名	国　家	移民人口数	移民人口占世界总移民人口比	移民人口占本国人口比
1	美　国	45785090	19.8	14.3
2	俄罗斯	11048064	4.8	7.7
3	德　国	9845244	4.3	11.9
4	沙特阿拉伯	9060433	3.9	31.4
5	阿联酋	7826981	3.4	83.7
6	英　国	7824131	3.4	12.4
7	法　国	7439086	3.2	11.6
8	加拿大	7284069	3.1	20.7
9	澳大利亚	6468640	2.8	27.7
10	西班牙	6466605	2.8	13.8

加拿大移民来自全球 200 多个国家。历史上，欧洲曾是加拿大最主要的移民来源地，1971 年以前，来自英国、意大利、德国、荷兰等欧洲国家的移民占加拿大移民总数的 3/4 强。而近 40 年来，加拿大新移民中来自亚洲（含中东）的比例大幅增长，非洲、加勒比海及中南美地区的移民比例近五年来也有小幅上升。[①] 就来源国而言（见表 11），中国、菲律宾、印度、巴基斯坦、

表 11　加拿大永久居民的来源国 Top10（2003～2012 年）

单位：人

国别＼年份	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
中　国	36251	36429	42292	33078	27013	29338	29050	30196	28695	33018
菲律宾	11987	13303	17525	17718	19067	23727	27277	36580	34991	32747
印　度	24594	25573	33141	30746	26047	24548	26117	30251	24964	28943
巴基斯坦	12351	12793	13575	12329	9545	8051	6213	4986	6074	9931
美　国	6013	7507	9263	10943	10449	11216	9723	9243	8830	9414
法　国	4127	5028	5430	4915	5526	6383	7299	6933	5866	8138
伊　朗	5651	6063	5502	7073	6663	6010	6064	6815	6840	6463
英　国	5199	6062	5864	6541	8128	9243	9565	9499	6550	6365
海　地	1945	1657	1719	1650	1614	2509	2085	4552	6208	5599
韩　国	7089	5337	5819	6178	5866	7246	5864	5539	4573	5308

资料来源：Citizenship and Immigration Canada（2012），"Canada Facts and Figures：Immigration Overview"，http：//www.cic.gc.ca/english/pdf/research-stats/facts2012.pdf。

① Statistics Canada，"Immigration and Ethnocultural Diversity in Canada：National Household Survey" 2011，http：//www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/as-sa/99－010－x/99－010－x2011001－eng.pdf.

美国、法国、伊朗、英国、海地、韩国的移民数在近年来占据主流。

舒适的生活品质、安全性、国际参与度、商业环境是国际人员流动中影响其定居意愿与工作意愿的主要驱动力。加拿大在这些国家品牌形象属性上具有充足的国际竞争力。

英国著名杂志《Monocle》公布的2012年全球"软实力"排行榜中，加拿大排名第十位。[①] 2009~2012年度的全球幸福度评估中加拿大排名第六位。[②] 据英国独立智囊机构"经济与和平学会"（Institute for Economics and Peace）、"经济学人智库"（Economist Intelligence Unit）共同发布的2013年度"全球和平指数"（Global Peace Index）显示，加拿大的安全程度排名全球第八位。[③]

2009年全球经济衰退以来，主要发达国家就业形势不容乐观，移民政策趋紧，相比而言，加拿大是G7各国中人力资源开发投入最大、成效最显著的。2006年至今，加拿大新创造就业岗位150万个，增长率为9.2%，仅2009年7月至2013年2月，加拿大就新创造了95.3万个工作机会，增长率为5.7%，其中91%（87万）为全职岗位，68%（64.4万）分布在高薪行业，2012年第二季度，加拿大的失业率下降至4年来最低的7.0%。[④] 相对趋好的就业环境无疑对吸引国际人才流动具有促进作用。报告显示，60%的中国富豪已移民或申请中或考虑移民。汇丰银行（HSBC）的"侨民探索者调查"（Expat Explorer Survey）评估认为，加拿大是抚养孩子的最佳选择地。[⑤] 移民状态也可以从另一方面反映出中国富豪对于子女出国留学的态度与看法。2013

---

① Institute for Government (2012), "The New Persuaders III: A 2012 Global Ranking of Soft Power", http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/The%20new%20persuaders%20III_0.pdf.

② John Helliwell, Richard layard, Jeffrey sachs (2013), "World Happiness Report 2013", http://unsdsn.org/files/2013/09/WorldHappinessReport2013_online.pdf.

③ Institute for Economics and Peace (2013), "Global Peace Index 2013", http://www.visionofhumanity.org/pdf/gpi/2013_Global_Peace_Index_Report.pdf.

④ Government of Canada (2013), "Jobs Growth and Long-Term Prosperity: Economic Action Plan 2013", http://www.budget.gc.ca/2013/doc/plan/budget2013-eng.pdf.

⑤ HSBC (2012), "Expat Explorer Survey 2012", http://www.expatexplorer.hsbc.com/files/pdfs/overall-reports/2012/report.pdf.

年，加拿大和美国再次问鼎中国富豪移民目的地首选国。[①]

4. 国家品牌形象对全球经济衰退背景下的加拿大境内外投资注入信心与活力

优越的商业环境、世界领先级水平的资源利用效率与技术实力，加拿大国家形象中的上述品牌基因对境内外投资的良性发展具有积极的促进作用。一方面，有利于吸引境外资金与技术投入加拿大的战略发展领域以获得最大的净收益；另一方面，可以借助国家品牌形象的来源国效应，促进加拿大优势产业及其企业在国际市场的投资与发展。

加拿大成熟的金融体系、稳健的财政政策无疑是加拿大营商环境声誉的重要基础与保障。得益于 2009 年开始实施的加拿大经济行动计划（Canada's Economic Action Plan）和加拿大强劲的经济、金融基础，加拿大优于经济合作与发展组织（OECD）的其他大多数工业化国家，率先从 2009 年全球经济衰退中开始复苏。自全球经济衰退前商业投资的最高峰时算起至今，G7 中其他六国的商业投资增长率均为负值，只有加拿大逆势上扬为正的 9.9%，其动力相当程度上得益于加拿大国内旺盛的私人消费需求，以 2012 年第四季度为例，该季度加拿大国内的私人消费需求就增长了 2.6%。此外，加拿大制造业领域的机器设备投资势头强劲，一改早年落后于美国的窘势，2010 年和 2011 年的投资增长率分别为 11.1% 和 24.8%，远高于美国的同期水平。

另一个预示加拿大经济向好的表现在于加拿大企业仅用了三年时间便弥补了因 2008～2009 年经济衰退所造成的投资损失，而在 20 世纪 50 年代以来的另三次经济衰退中[②]，加拿大企业的投资损失恢复期一般都要经历 6～7 年。究其原因，很重要的一点在于加拿大政府推行的低税收与低关税政策。加拿大将普通企业的联邦收入税率从 2007 年的 22.12% 下调至 2012 年的 15%；2006 年取消联邦资产税（capital tax），同时为各省提供财政支持鼓励其取消各自地区的资产税，这一目标 2012 年已经实现；取消企业进口机器设备以及生产投入的所有关税，使加拿大成为工业制造商的自由关税区；自 2007 年起，为从事机器设

① 华润百富（2012）：《中国奢华旅游市场白皮书 2012》，http://img.hurun.net/hmec/2012-06-04/201206040930327900.pdf。

② 分别是 1957～1958 年、1981～1982 年、1990～1991 年的三次经济衰退。

备生产与加工的新投资者提供临时性的资产成本补贴。目前，加拿大对新商业投资的整体税率已是 G7 各国中最低的，并低于 OECD 的平均水平。而加元币值坚挺拉低了机器设备的进口价格，也进一步刺激了加拿大企业的投资热情。蓬勃发展的商业投资表明，企业对加拿大在税收与关税上的利好政策给予了积极回应。[①] 2013 年，加拿大的境外直接投资信心指数（Foreign Direct Investment Confidence Index）飙升 16 位列全球第四（见图 6），加拿大是 G7 国家中唯一自 2009 年全球经济衰退以来在各投资领域及失业率上均全面恢复的国家。[②]

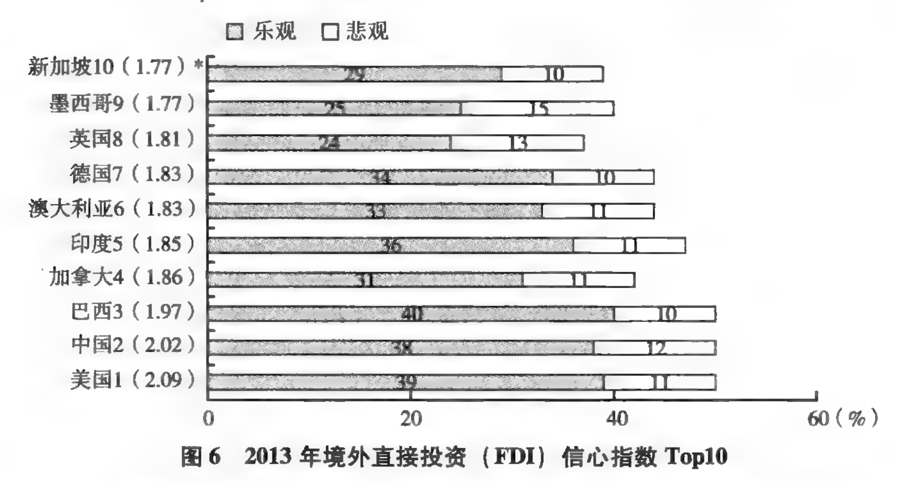


图 6　2013 年境外直接投资（FDI）信心指数 Top10

注：* 括号外数值为该国的信心指数排名，括号内数值为信心指数（分值范围为0～3分）；柱状图中数值为各国投资前景比 2012 年更乐观和更悲观的受访者比例。

资料来源：A. T. Kearney（2013）。

2012 年，加拿大的境外直接投资由 2009 年的 227 亿美元大幅增长至 454 亿美元，是全球第十大 FDI 受资国。而加拿大 2012 年自身的境外投资为 540 亿美元，位列全球第 7（见表 12）。[③]

---

① Government of Canada（2013），"Jobs Growth and Long-Term Prosperity: Economic Action Plan 2013"，http://www.budget.gc.ca/2013/doc/plan/budget2013-eng.pdf.

② A. T. Kearney（2013），"Back to Business: Optimism Amid Uncertainty"，http://www.atkearney.com/documents/10192/1464437/Back+to+Business+-+Optimism+Amid+Uncertainty+-+FDICI+2013.pdf/96039e18-5d34-49ca-9cec-5c1f27dc099d.

③ UNCTAD（2013），"World Investment Report 2013"，http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf.



表 12　加拿大 2012 年受资、投资情况

单位：十亿美元

地　区	受　资			投　资		
	2012 排名	2011 排名	金额	2012 排名	2011 排名	金额
美　国	1	1	168	1	1	329
中　国	2	2	121	3	6	84
中国香港	3	4	75	4	4	84
巴　西	4	5	65	—	—	—
英属维尔京群岛	5	7	65	10	10	42
英　国	6	10	62	5	3	71
澳大利亚	7	6	57	—	—	—
新 加 坡	8	8	57	16	18	23
俄 罗 斯	9	9	51	8	7	51
加 拿 大	10	12	45	7	12	54

资料来源：UNCTAD（2013）。

三　加拿大国家品牌管理的困局与挑战

1. 激活加拿大的国家品牌个性

“枫叶”这一加拿大标志性的品牌识别符号早已深入人心，其国家品牌美誉度在全球范围亦得到广泛认同。但不容忽视的是，全能型的国家品牌发展模式可谓一把双刃剑，在多维度、多指标的国家品牌评估中，这种全能型的均衡式发展可以在国家排名中占据醒目的竞争地位，但也可能会伤及国家品牌形象的差异化与辨识度。试看，尽管意大利、西班牙，甚至泰国、马尔代夫等在国家品牌排名中未见得就显山露水，但并不妨碍它们凭借鲜明的品牌个性（country personality）成为具有独特品牌魅力的国家。所以说，在国家品牌管理中，全能型发展与适度差异化是一对辩证的矛盾统一体，而现阶段加拿大急需解决的是国家品牌形象老化和品牌个性不够鲜明的问题。

世界上没有两个人是完全相同的，除了身材容貌不同，个性也不一样，而国家品牌就如同个人，也有其个性。德勤（Deloitte）的一项调查发现（见图7），当把加拿大虚拟为一个人询问受访者对其个性的描述时，加拿大拟人化的国家品牌个性主要集中在以下特质上：友好的（55%）、亲切的（52%）、

谦逊的（42%）、顾家的（36%）、传统的（36%）和可靠的（36%）。在老练的（19%）、风趣的（18%）、雄心勃勃的（17%）、时尚的（16%）这些更具迷人色彩与兴奋度的个性特质上认同度不是很高。整体而言，加拿大给人的印象是“就像一位老朋友，始终如一但缺乏激情”。[①] 可见，品牌激活是今后加拿大国家品牌管理需要迈过的一道坎。

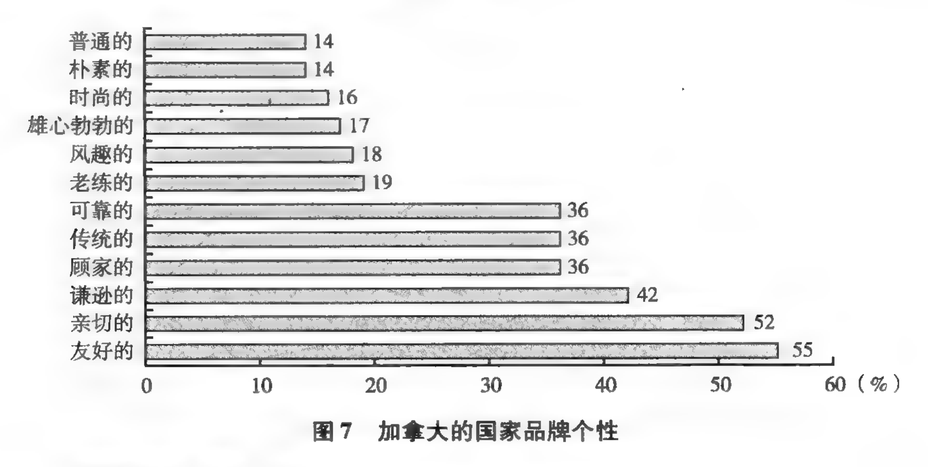


图 7　加拿大的国家品牌个性

资料来源：Deloitte（2007）。

国家品牌指数 NBI 的构建者西蒙·安霍特（Simon Anholt）认为，“正确的战略+实质内容+象征性活动”是成功打造区域品牌个性、形象和声誉的法宝。[②] 整体而言，目前加拿大的国家品牌管理尚缺乏清晰的战略规划、明确的国家品牌定位描述与愿景阐释。“Canada，Keep exploring”等诉求仅仅是推广加拿大旅游目的地形象的活动主题，其一系列关注于国际游客体验的营销活动最多只能算是所谓的“象征性活动”，在“我是谁”“我要往哪去”这些更具战略意义的国家品牌管理问题上，加拿大需要凝聚更加明晰的战略思路，设定更加具有可持续性的发展路线图。而其中制约加拿大国家品牌管理效能提升的一个不容忽视的重要因素在于缺乏“专人管理”。尽管加拿大的旅游、教育

---

① Deloitte（2007），“Destination Canada：Are we doing enough?”，http：//www. deloitte. com/assets/Dcom-Canada/Local%20Assets/Documents/ca_ en_ cb_ destinationcanada_ june07（2）. pdf.

② 西蒙·安霍特：《如何打造区域品牌：基于个性、形象和声誉的视角》，国家行政学院出版社，2010。



等政府管理机构近年来也不断发起各自领域的品牌推广活动，但整体而言，国家品牌管理中政府“有形之手”的引导与调节效应仍然未得到充分发挥。和公司品牌相比，国家品牌有两个致命弱点，其一是往往“没有人专门负责此事”，其二是由于国家领导人的更替，品牌塑造往往缺乏延续性。新加坡的经验或许具有启示意义，即自始至终有人完全负责此事，同时避免领导更替而割裂国家品牌塑造的历史脉络。因此新加坡在国家品牌形象塑造上的延续性比大多数国家都更加扎实。①

在打造国家品牌个性上，加拿大拥有丰富的品牌元素与独特的品牌基因。即便与北美的两大近邻相比，加拿大的国家品牌形象同样存在个性化的深厚基础。较之美国的强悍、霸气甚至跋扈，加拿大在内政外交以及国家品牌形象的感官上更显得温婉，而与墨西哥稍显原生态的拉丁风情不同，加拿大更多了一层现代与时尚的小资情调。国家品牌形象与个性的塑造，归根结底在于人类福祉的关照与生活品质的宜人性，“多元文化主义的宜居之国”或是加拿大未来的国家品牌形象与个性塑造可兹参考的战略方向。

2. 次级品牌联想缺憾对加拿大国家品牌发展的制约

国际级的明星、名人、城市、企业、产品以及大学等机构是国家品牌形象中重要的次级品牌联想源，对于一国品牌资产的提升具有显著的杠杆作用。

来自影视、体育、歌坛等各领域的国际知名人士可以成为国家品牌的代言人。全球乐迷因为披头士乐队而更加了解和喜欢英国，因为迈克尔·杰克逊、lady gaga 们而强化了对于美国国际流行音乐圣坛地位的国家形象感知，因为鸟叔和江南 style 而对韩国的文化产品与国家形象有了全新的认知，体育爱好者们因为费德勒和纳达尔而进一步认识了瑞士与西班牙并心生仰慕，因为姚明而知晓了遥远而陌生的中国……此类因知名人士的个人魅力和国际影响力而促进国家品牌形象塑造的事例可谓不胜枚举。反观加拿大，能够具有席琳·迪翁般国际知名度与影响力的各领域大腕终究有限，而在中国普通老百姓的认知中，对于加拿大名人个体与其来源国的联想也仅限于略显久远的白求恩和当代的大

---

① 〔新加坡〕许木松：《国家营销：新加坡国家品牌之道》，赵鲲译，浙江人民出版社，2012。



山等寥寥数人。在国家品牌的名人代言应用上，加拿大可以有效挖掘的资源似乎相对有限。

公众对于一个国家品牌形象的认知有时往往来源于甚至仅限于对该国一个或有限几个城市的了解与感知，城市品牌形象对于国家品牌形象的撬动作用不容小视。布鲁金斯学会（The Brookings Institution）最新的一项全球大城市（城区、郊区、周边小镇等一体的大都会区）经济效益排名榜上，加拿大城市排名纷纷落后。卡尔加里（51）、爱德蒙顿（60）、温哥华（76）、多伦多（79）是排名相对靠前的加拿大城市。[①] 无独有偶，在全球市场调查公司 Euromonitor International 发布的 Top100 全球旅游目的地城市排名中，加拿大也仅有多伦多（49）和温哥华（72）两个城市榜上有名，其 2011 年的到访游客数分别为 27.374 万和 18.943 万。[②] 整体上看，大多数加拿大一线城市的影响力还只是区域性的，缺乏更有利的国际竞争力，对于支撑国家品牌的长远发展而言，加拿大各城市自身的品牌塑造任重道远。

加拿大是国际学生最青睐的留学目的地国之一。就全球范围而言，加拿大各大学的国际知名度、影响力及综合实力距跻身顶级行列尚有不小差距与难度。根据国际知名的海外留学服务机构 Quacquarelli Symonds（QS）发布的最新评估结果（见表 13），加拿大共有九所大学跻身 2013 年全球大学前 200 强，多伦多大学（17）自 2004 年“QS 全球大学排行榜”发布以来首次超过麦吉尔大学（21）成为加拿大排名最高的大学。在全球排名前 100 位和前 200 位的大学中，加拿大的占比分别为 5% 和 4.5%，与美国的 30% 和 25.5%，英国的 18% 和 14.5% 差距明显，美国和英国联手包揽了前 10 强的全部席位以及前 20 强中的 17 席。在对国家品牌的强力支撑上，加拿大的国家教育品牌需要继续发力以发挥更强劲的助推功能。

---

① 李平：《全球经济排名，加拿大城市表现差》，http：//blog. sina. com. cn/s/blog_ 538c834f0100y2sd. html。

② Euromonitor International（2013），“Top 100 Cities Destination Ranking”，http：//static. hosteltur. com/web/uploads/2013/01/rnking_ 100_ ciudades. pdf.

表 13　2011～2013 年加拿大 QS 全球大学排行榜排名前 10 位的大学

学　校	2013 年		2012 年		2011 年	
	全球	加拿大	全球	加拿大	全球	加拿大
多伦多大学	17	1	19	2	23	2
麦吉尔大学	21	2	18	1	17	1
英属哥伦比亚大学	49	3	45	3	51	3
蒙特利尔大学	92	4	114	5	137	5
阿尔伯塔大学	96	5	108	4	100	4
麦克马斯特大学	140	6	152	6	159	8
滑铁卢大学	180	7	191	9	160	9
女王大学	189	8	175	8	144	6
西方大学	199	9	173	7	157	7
卡尔加里大学*	201	10	214	10	—	—

注：*2011 年未参加排名。

资料来源：Quacquarelli Symonds（2013）. http：//www. topuniversities. com/qs-world-university-rankings。

借助来源国效应的影响，国家品牌与企业品牌、产品品牌具有三位一体的共生、共振关系。苹果、微软、沃尔玛、迪士尼、丰田、Sony、大众、西门子、三星、LG 等企业品牌是美国、日本、德国、韩国等全球经济体国家品牌形象丰满的重要基石与维系者。提到时装与美容，人们自然会联想到法国的时尚与浪漫，提到美食，意大利大餐的精致自然令人神往，提到汽车，美系、日系、德系的国家声望可谓呼之欲出。在国家品牌的塑造中，企业品牌、产品品牌是关键的战略性资源、重要的国家形象载体和有效的次级品牌联想激发源。纵观加拿大支柱性产业的分布特征及其本土企业的发展现状，不得不说加拿大企业在国家形象的次级品牌联想上存有先天不足与缺憾。在中国市场，普通消费者对于加拿大企业及其产品的认知可谓奇缺，残存的印记或许还要追溯到30 年前"加拿大红色钾肥——禾大壮"、来福灵及其经典广告语"我们是害虫，我们是害虫，正义的来福灵，正义的来福灵，一定要把害虫杀死，杀死！"。目前来看，具有国际竞争力的加拿大企业及其产品主要集中在能源、制造业等领域，在家电、汽车、零售、日用化工、餐饮等消费者的能见度和体验性感知及其来源国联想更具效力的消费品领域，加拿大企业及其产品的国际市场开拓及其影响力有限，对国家品牌塑造的杠杆作用不彰显。

整体而言，加拿大本土企业在世界上的影响力还比较有限。在《财富》杂

志发布的2013年世界500强中，仅有9家加拿大本土企业榜上有名（见表14），排名最靠前的森科能源公司（Suncor Energy）也仅列第276位，从实力和数量上而言与美国、日本、中国、德国、韩国、法国等差距不小。从行业分布上看，加拿大本土的大型企业主要分布在金融、能源、投资、汽车零部件、食品等领域。

表14 入选2013年《财富》世界500强的加拿大企业

单位：百万美元

2013年排名	2012年排名	公司名称	所属行业	营业收入	利润
276	255	森科能源公司（SUNCOR ENERGY）	能源	38641.7	2784.9
282	282	加拿大皇家银行（ROYAL BANK OF CANADA）	金融	38224.4	7409.1
341	335	加拿大鲍尔集团（POWER CORP. OF CANADA）	投资	32942.9	882.6
344	338	加拿大乔治威斯顿公司（GEORGE WESTON）	食品	32763.8	486.3
370	385	麦格纳国际（MAGNA INTERNATIONAL）	汽车零部件	30837.0	1433.0
378	403	多伦多道明银行（TORONTO-DOMINION BANK）	金融	30200.0	6338.9
381	181	宏利金融（MANULIFE FINANCIAL）	金融	29951.9	1634.1
424	419	Onex公司（ONEX）	投资	27443.0	-121.0
431	409	加拿大丰业银行（BANK OF NOVA SCOTIA）	金融	26994.3	6215.4

资料来源：Fortune（2013）．"Fortune 500 2013：Full List"，http：//money.cnn.com/magazines/fortune/fortune500/2013/full_ list/。

2012年加拿大最具价值品牌前50强的行业分布（见图8）为：金融服务（12）、通信技术（8）、能源（8）、零售（7）、食品（3）、制造（3）、运输（3）、采矿（3）、房地产（1）、公共服务（1）、企业集团（1）。[①]

就品牌价值而言，银行、通信、运输等行业是加拿大本土企业表现相对优

① BrandFinance（2012），"Top 50 Canadian Brands"，http：//brandfinance.com/images/upload/bfc_ 2012_ top_ 50_ canadian_ brands_ 2012_ 09_ 06_ .pdf.

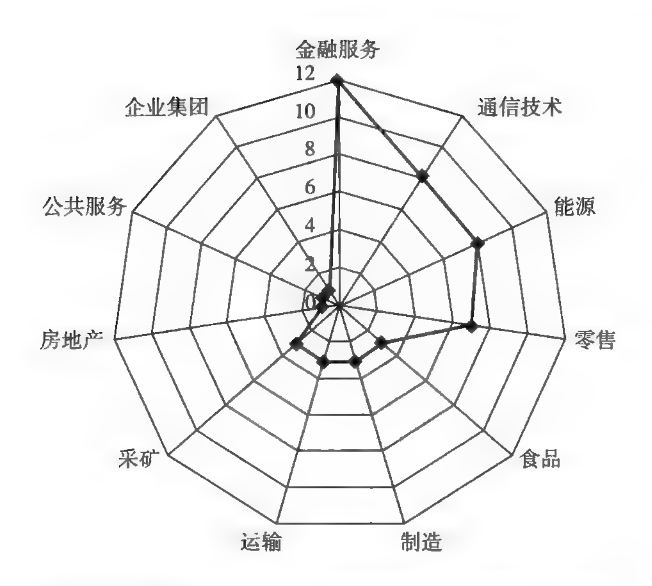


图8 2012年加拿大最具价值品牌前50强的行业分布

资料来源：BrandFinance（2012）。

异的领域（见表15）。2012～2013年，加拿大四大银行在BrandFinance全球最具价值品牌500强中的排名有大幅提升。即便如此，多伦多道明银行、加拿大皇家银行两家加拿大最具实力的金融企业也仅是区域性银行而已。

最新调查数据显示，截至2013年尚无加拿大本土企业能够跻身“全球最具声誉企业排行榜”。[①] 而在加拿大，目前最受推崇、声誉最佳的企业同样并非本土企业，而是Disney等国外企业。在Reputation Institute发布的“2013加拿大最具声誉企业排行榜”上，只有七家加拿大本土企业进入前60名，排名最高的是第十位的咖啡连锁店提姆霍顿（Tim Hortons）。与排名领先的国外企业相比，加拿大本土企业在品牌声誉评估的维度指标上能够有均衡表现的不多，或多或少会在某些指标上未能达到“强健级”[②] 以上的评分标准，值得注意的另一个特征是，名列《财富》世界500强、BrandFinance全球最具价值品

① Reputation Institute（2013），“2013 Global RepTrak™ 100：The World's Most Reputable Companies”，http：//www.rankingthebrands.com/PDF/Global%20RepTrak%20100%20Report%202013，%20Reputation%20Institute.pdf.

② 根据Reputation Institute的评价标准，80分以上为“卓越级”，70～79分为“强健级”，60～69分为“中等”，40～59分为“薄弱”，40分以下为“贫瘠”。

牌500强的加拿大企业中，只有交通运输设备制造商庞巴迪（Bombardier）在品牌声誉评估中跻身Top60并在本土企业中排名靠前，预示营业收入以及会计方法评估基础上的品牌价值与企业声誉之间并无显著的对应关系，排名靠前的加拿大本土企业以及境外跨国公司多为从事民生领域经营的企业，与公众消费生活的关联度、可见度、体验可能性是隐性的影响企业品牌声誉评估的消费者感知因素。

表15　入选2013年度全球最具价值品牌的加拿大企业

单位：百万美元

2013年排名	2012年排名	品　　牌	行业	品牌价值	品牌评级
89	107	多伦多道明银行	金融	10401	AAA
90	103	加拿大皇家银行	金融	10277	AAA -
148	167	丰业银行	金融	7036	AA +
165	179	蒙特利尔银行	金融	6491	AA
199	184	贝尔	通信	5539	AA -
234	223	加拿大帝国商业银行	金融	4809	AA
247	253	罗杰斯	通信	4551	AA -
280	—	恩桥	能源运输	4171	A -
296	245	庞巴迪	交通运输设备	3958	AA
301	367	乔治威斯顿	食品	3879	AA -
325	376	泰勒斯	通信	3653	AA
369	349	宏利金融	金融	3302	AA +
403	355	肖氏通信	传媒	3060	AA -
427	435	加拿大国家铁路公司	交通	2890	AA -

资料来源：BrandFinance（2013），“Canada 50 2013：The most valuable Canadian brands of 2013”，http：//brandirectory. com/league_ tables/table/canada - 50 - 2013。

3. 旅游等传统优势产业竞争力下降对加拿大国家品牌发展的影响

国家品牌塑造与旅游目的地品牌塑造是相辅相成的促进关系，卓越的旅游目的地形象是国家品牌形象的重要基础与应有之义，旅游营销是国家品牌发展的捷径与有效手段。近年来，世界各国逐步加大国际旅游市场投入，日益注重国家旅游品牌的宣传与产品推广，制订针对性的营销推广活动，最新的如澳大



利亚的“澳大利亚，尽是不同”（There's Nothing Like Australia）、马来西亚的“探索马来西亚的时刻”（Time to Explore）等全球推广活动。

加拿大是重要的国际旅游市场之一，并一度在国际旅游市场份额中占据显要地位，在20世纪50～70年代较长的一段时期，加拿大长期占据全球第二大的国际旅游市场份额。但自此以后，加拿大的旅游竞争力不进则退，近年来的颓势令人担忧，有可能成为其国家品牌攀峰的掣肘与隐患。

根据Visa的研究，2012年全球旅游者最青睐的旅游目的地依次为美国（17%）、英国（12%）、法国（12%）、中国（10%）、中国香港（10%）、新加坡（10%）和泰国（10%）。[①] 加拿大的排名近年来大概已在10名以外。比较而言，加拿大在旅游价格竞争力和环境可持续性上有待改进。[②]

面对国际旅游市场的激烈竞争，近年来加拿大的旅游人数增长一直是死水微澜，个别年份甚至出现下降。自2000年以来，在日益严格的边界管控与签证管理以及加元兑美元汇率升值的共同影响下，一直是加拿大75%客流来源国的传统市场美国也出现了23.9%的客源滑坡（包括55.5%的一日游客户）。美国游客的流失及更广泛的竞争已令加拿大的国际游客人数从2000年的全球第8位下降至2011年的第18位（见表16）。

加拿大2009年制定的目标是到2015年实现1000亿美元的旅游收入。目前来看，这一目标实现起来难度不小，2011年加拿大是国际旅游组织（UNWTO）排名前20位的旅游大国中唯一发生国际旅游人数下降的国家。制约加拿大国际旅游发展的现实因素主要在于以下几方面：①全球经济衰退的影响；②国际旅游市场的快速发展与激烈竞争。多年以来，墨西哥游客到加拿大都是免签的，这使加拿大的墨西哥游客增长了25%，但自2009年7月开始执行签证要求后，墨西哥游客在随后一年下降了50%，目前，除墨西哥外，加拿大旅游局优先开发的境外市场中需要办理签证的还有中国、印度、巴西三国，这无疑设置了自身发展的制度障碍；③加拿大国际旅游收入增长乏力与本

---

① Visa（2013），“Visa Global Travel Intentions Study 2013”，http://corporate.visa.com/_media/tourism-media-kit/visa-travel-magazine.pdf.

② World Economic Forum（2013），“The Travel & Tourism Competitiveness Report 2013”，http://www3.weforum.org/docs/WEF_TT_Competitiveness_Report_2013.pdf.

表 16 加拿大国际游客数变化趋势

单位：百万人次，%

2011 年			2010 年			2000 年		
排名	地区	游客数	排名	地区	游客数	排名	地区	游客数
1	法国	77.1	1	法国	77.1	1	法国	77.2
2	美国	62.3	2	美国	59.8	2	美国	51.2
3	中国	57.6	3	中国	55.7	3	西班牙	46.4
4	西班牙	56.7	4	西班牙	52.7	4	意大利	41.2
5	意大利	46.1	5	意大利	43.6	5	中国	31.2
6	土耳其	29.3	6	英国	28.3	6	英国	23.2
7	英国	28.3	7	土耳其	27.0	7	墨西哥	20.6
8	德国	28.4	8	德国	26.9	8	加拿大	19.6
9	马来西亚	24.7	9	马来西亚	24.6	9	俄罗斯	19.2
10	奥地利	23.0	10	墨西哥	22.3	10	德国	19.0
11	俄罗斯	22.7	11	奥地利	22.0	11	奥地利	18.0
12	墨西哥	22.7	12	乌克兰	21.2	12	波兰	17.4
13	中国香港	22.3	13	俄罗斯	20.3	13	希腊	13.1
14	乌克兰	21.4	14	中国香港	20.1	14	葡萄牙	12.1
15	泰国	19.1	15	加拿大	16.1	15	马来西亚	10.2
16	沙特阿拉伯	17.3	16	瑞士	15.0	16	荷兰	10.0
17	希腊	16.4	17	印度	14.2	17	土耳其	9.6
18	加拿大	16.0	18	新加坡	14.1	18	泰国	9.6
19	波兰	13.4	19	日本	13.2	19	中国香港	8.8
20	中国澳门	12.9	20	荷兰	12.9	20	瑞士	7.8
全球		980.0	全球		939.0	全球		691.2
Top20 的国家		617.7	Top20 的国家		587.1	Top20 的国家		465.4
Top20 的占比		63.0	Top20 的占比		67.3	Top20 的占比		67.3

资料来源：Visa Canada（2012）。

国境外旅游消费快速增长引起的庞大且日益增长的旅游赤字（travel deficit），2011 年加拿大的旅游赤字为 159 亿美元，比 2000 年增长了 6 倍，在加拿大游客 2011 年光顾最多的 15 个地区中，只有对中国、瑞士、中国香港三个地区的旅游收入为顺差，其他的 11 个地区均为赤字，合计逆差 82.19 亿美元；④税费增长引起的旅游价格劣势。较高的固定资产成本（如财产税）、国内机票费、商品税（食品、酒类）、人力成本以及几乎所有层面的政府税



费使加拿大的旅游产品成为全球最贵之一。2007 年 4 月起，加拿大以“国外会展旅游奖励计划”（Foreign Convention and Tour Incentive Program）替代“游客退税项目”（Visitor Rebate Program），使自己在与最邻近的国际旅游市场竞争者美国的竞争中处在了更不利的境地。随着加拿大逐步开通与绝大多数主要旅游入境国的航线，其机票费变得越来越高，加拿大在 19 个落地费用高于平均水平的北美机场中占有六席，包括多伦多、蒙特利尔、温尼伯、卡尔加里、哈利法克斯，其中多伦多机场为北美落地费第二高的机场，其费用几乎是纽约拉瓜迪亚机场的两倍，2011 年多伦多机场管理局将货运航班的落地费削减了 4.3%，自 2007 年始其收费已累计削减了 45%，但是国际旅行者并未从落地费用削减的利好中获利，因为加拿大仍将客运航班的落地费维持在原有水平，这对国际旅行者而言显然不公平；⑤蔓延各级政府的财政压力导致旅游营销预算的持续削减。加拿大旅游委员会（Canadian Tourism Commission）自 2001 年起便逐年压缩财政预算，其 2011 财年的预算为 7200 万美元，比 1996 年已减少 10%，预计 2014 年将进一步削减至 5800 万美元，与各国持续加大旅游营销投入与预算规模形成强烈反差。营销、交通、旅游产品成为困扰加拿大国际旅游市场地位的三大结构性问题，FutureBrand 评估为领先的国家品牌优势未能转化为加拿大旅游目的地品牌的优势地位与客源增长。[①]

另一个值得关注的挑战是，加拿大在高端旅游市场与法国、美国、澳大利亚等国家（地区）有不小的差距，也有较大的竞争压力。在中国富豪最青睐的国际旅游目的地排名中，加拿大 2013 年的排名较上一年度下降两位，排名第 12，仅占中国高端旅游市场 12.6% 的市场份额，其在北京、上海中国两个最具国际化的大都市中也不占优势。[②] 2011 年中国游客平均每笔购物消费 813 欧元，比 2009 年增长 44%，比 2010 年增长 11%。而全球游客的每笔购物消

---

① Visa Canada (2012), “The Canadian Tourism Industry: A Special Report”, http://tiac.travel/_Library/documents/The_ Canadian_ Tourism_ Industry_ -_ A_ Special_ Report_ Web_ Optimized_ .pdf.

② Hurun Report, “Chinese Luxury Consumer Survey 2013”, http://img.hurun.net/hmec/2013-06-03/20130603102531281O.pdf.

费相对稳定，两年中只增加了12.5%。基于高端旅游市场竞争力不足的现实，加拿大在中国游客的全球免税消费占比上也缺乏亮点，与法国（24%）、新加坡（16%）、德国（15%）、英国（14%）和意大利（11%）相去甚远。整体而言，作为标杆级的国家品牌典范，加拿大2013年的国家品牌发展依然可圈可点，其成功经验对于世界各国具有重要的借鉴意义。

B.5

加拿大对华文化外交研究

胡文涛* 郝光

摘 要：

哈珀执政以来加拿大对华文化外交是其对华政策的重要内容，两国近年来文化交流频繁。移民国家特征和多元文化主义是加拿大政府文化外交开展的现实条件和思想特征。加拿大政府通过国家、地方和非官方三个层面开展对外文化外交。哈珀政府时期加拿大政府在教育、旅游、文艺演出和公共服务等方面不断拓宽对华文化外交领域。未来时期，加拿大对华外交的顺利开展仍受到本国对外战略、外部因素、文化差异等因素的影响，需从不断更新观念、建立主体文化、深刻理解中国文化等方面加以解决。

关键词：

哈珀政府　多元文化主义　价值观　文化外交

自 1970 年中加建交以来，历经 40 余年的发展，两国关系取得长足进步。然而纵观 40 多年来中加两国关系，我们可以看出其发展历程并非一帆风顺。尤其是 2006 年保守党哈珀政府上台执政后，加拿大外交政策的主导发生了重大变化，中加关系急转直下，跌至寒冬冰点。2008 年金融危机爆发之后，欧美经济复苏缓慢，中国经济增速虽然有所放缓，但增长依然强劲，中国在世界经济中的地位和影响力逐步提升。这一时期加拿大政府的对

* 胡文涛，博士，教授，硕士生导师，广东外语外贸大学宣传部部长。主要研究方向：加拿大文化与外交、文化外交、国际传播。

华政策又有了很大的改变和调整。随着加拿大哈珀总理在2009年和2012年的两度访华与2010年中国国家主席胡锦涛对加拿大的国事访问，中国和加拿大两国的关系又逐渐升温，出现峰回路转的发展态势。中加两国关系近年来热络的一个重要特征是加拿大政府积极开展对华文化外交，彼此文化交流取得全面发展。本文主要分为三个部分：阐述加拿大文化外交的总体情况；加拿大对华文化外交的总体形势与主要内容；加拿大对华文化外交面临的挑战与应对策略。

一　加拿大文化外交的总体情况

全球化时代背景下，文化外交作为国家的重要外交形式之一，备受重视。它已成为丰富和拓宽国家外交政策、塑造国家形象和提升国家软实力的重要手段。近年来加拿大开展的文化外交对于促进两国关系健康发展，塑造加拿大国际形象和提升该国文化软实力起到了重要作用。

当前中加两国关系已迈入“战略伙伴关系”的新阶段：政治高层互访加强；经济贸易往来快速增长；社会文化交流加深。其中，加拿大政府积极开展对华文化外交是加拿大对华外交呈现的重点，中加两国文化交流取得全面发展，出现了“文化热”“旅游热”“留学热”和“汉语热”等现象。

（一）加拿大开展文化外交的现实状况和思想基础

加拿大是一个移民国家，外来移民占本国总人口的99%。目前，在加拿大几乎可以找到世界上所有的民族。移民带来了丰富多彩的文化气息，创造了加拿大灿烂的多元文化，这对加拿大开展文化外交而言是个有利的因素。

加拿大崇尚多元文化主义，主张各民族文化和谐共存。基于多元文化主义的政治文化和社会特征，加拿大政府一直鼓励和支持文化交流与对话，并积极在国际上开展文化外交活动。同时，多元文化主义使加拿大社会中各族裔文化得到了承认和发展，极大地丰富了加拿大文化的内涵、繁荣了加拿大的文化市场，促进了本国文化产业的发展，为其开展文化外交奠定了坚实的现实基础。

（二）加拿大的文化外交机构和运作特点

1. 加拿大的文化外交机构

加拿大文化外交机构构成特点鲜明。其突出特点是在联邦政府下不存在一个文化外交专属机构或任何“常规部长级会议或部门网络”以专门负责该国文化外交事务。①

“问题导向”和“临时性部门合作”是加拿大文化外交机构最为常规的两种运行模式。根据不同的外交目的，多种临时性的合作在原有独立的各政府部门间达成；其中起统领作用的部门通常不是预设的，而多是由与所需处理事件联系最为紧密的部门牵头执行。不过，从经验角度看，加拿大有三个部门在处理各种文化事务中最为活跃，即遗产部、外交与贸易部和加拿大艺术委员会（艺术委员会主要处理本国文化事务）。

遗产部主管该国国内和国外文化活动和文化产业，是加拿大文化外交最为重要的部门之一。其中重要相关职能就是组织各项国际文化项目。该部在执行对外文化政策、建立友好交流、维持新旧文化产业关系等方面扮演着重要角色。加拿大遗产部实行三层管理结构，即决策委员会、执行委员会和顾问委员会。这三层机制在整个文化外交过程中并没有十分清晰的职能分配。

外交与贸易部是另一个常在加拿大文化外交中扮演着重要角色的部门。主要管理该国文化产业和国家间的文化活动。其下辖的国际文化关系局主理文化外交事务。该局包含两个部门：文化产业促进部和学术关系部，前者主辖与国际形象、文化安全、双边文化交流相关事务，后者更多着力于国际教育交流方面。

2. 加拿大文化外交的运作特点

加拿大开展文化外交的主要特点是：国家、地方、非官方组织共同努力；不断拓宽合作领域，不断创新合作形式。具体表现在以下几个方面。

---

① Council of Europe/ ERICarts: “Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe”, 11th edition, 2010, 7, accessed Mar. 18th, 2010, http://www.culturalpolicies.net，转引自刘意青主编《加拿大研究》，北京大学出版社，2013。

在国家层面，通过签订政府间文化合作协议，保障文化外交的顺利实施。就中加两国而言，近年来，中加两国政府实现高层访问，并签署多项文化合作协定和协议，为文化交流顺利开展并取得成果奠定了基础。2010 年适逢中加建交 40 周年，国家主席胡锦涛应邀访问加拿大，宣布中国将在加拿大设立中国文化中心，两国正式签署中加旅游目的地协议，揭开了两国文化交流的新篇章。2012 年初，哈珀总理访华期间，两国签订协议决定在 2013 ~ 2014 年在两国互办系列文化活动。2012 年 4 月 19 ~ 20 日，中共中央政治局常委李长春访问加拿大，先后参观了坐落于渥太华河北岸的文明博物馆，出席卡尔顿大学孔子学院的揭牌仪式和中加两国有关文化合作协议的签字仪式。2012 年 4 月 20 日，文化部部长蔡武与加拿大遗产部副部长丹尼尔 · 让会晤并签署了《中华人民共和国政府和加拿大政府文化协定 2013 ~ 2015 年度合作计划》。新的中加文化协定年度合作计划对未来三年中加两国的文化合作制定了计划，涵盖官方交流、文化艺术、广播电影电视、新闻出版、文物、博物馆、体育和友好省、市以及非政府间的双边交流。

在地方层面，通过建立友好城市，促进文化外交政策的开展。中国与加拿大已建立 50 多对友好城市，两国之间的文化交流活动蓬勃开展。2010 年，适逢中加建交 40 周年及渥太华和北京结为友好城市 10 周年之际，北京向渥太华捐建了一座中国仿古牌楼，成为加拿大首都一个地标式建筑。2011 年，国际太极公园在安大略省雷湾市落成，来自太极拳的发源地河南省焦作市的代表团参加了开幕式，由此两市开始洽商建立友好城市关系。加拿大也积极参加中国的文化活动，在上海世博会期间，具有浓郁“枫叶之国”特色的加拿大馆是吸引游人最多的国家馆之一。①

在非官方层面，通过借力文化组织和机构，拓宽文化外交政策新领域。2009 年、2010 年、2012 年，中国人民对外友好协会与加拿大国际文化基金会已联合举行三届“中国 - 加拿大文化对话”。在 2012 年第三届两国文化“中国 - 加拿大文化对话”活动中，中加两国共签署了 12 项长期文化交流合作项目。

---

① 《专访：迎接中加文化交流的春天——访中国驻加拿大大使馆公使衔文化参赞林迪夫》，新华网，2012 年 4 月 17 日。

（三）加拿大文化外交的成效

文化外交作为一种外交形式日益受到加拿大的高度重视，在文化外交和文化交流的实践中，加拿大政府充分发挥资源优势，通过理念选择、战略策划、策略实施以及体制机制等方面，积极服从服务于本国战略发展需要。加拿大方面，开展文化外交主要达到了两个目标，一是宣传和输出自由主义价值观。加拿大自身历史发展特点促使其多元文化和谐共存，“多元文化共存共荣”成为加拿大民众的共识。加拿大成功地开展文化外交政策保护了自身文化独立性和自主性。二是积极争取在国际社会中做出与其国际地位相对应的贡献，增强了本国文化软实力，塑造了良好的国际形象。加拿大输出的自由主义价值观主要包括积极倡导“人的安全”理念，广泛关注个人的安全和权利；对弱势群体的保护，扶助发展中国家妇女、儿童、农民工等；在全球范围内倡导环境保护；对不同政见者持包容态度。加拿大的这些自由主义价值观，易于被不同文化背景的人认可和接受，为加拿大赢得了良好的国际声誉。根据英国广播公司（BBC）2007 年的国际民意调查，加拿大在国际上的声誉排名第一位，在 2011 年 50 个国家的调查也显示出同样的结果。BBC 于 2013 年 5 月 22 日公布其委托西方民调机构以及大学所做的一项各国国家形象的调查结果。在接受调查的 25 个国家中，调查结果显示，加拿大国家形象排名第二位。

二　加拿大对华文化外交的总体形势与主要内容

（一）总体形势

进入 21 世纪以来，文化外交在中加关系中扮演着重要角色，但是由于受到两国政经关系的影响，导致中加关系受到现实主义外交实践的制约。加拿大总理哈珀领导的保守党政府 2006 年上台至今，对华外交政策发生过重大调整和变化。哈珀总理上任伊始，加拿大单方面强调“价值观外交”，曾多次称“不拿民主原则做交易”“不会为促进出口而牺牲价值观”，并批评中国人权纪录，



加拿大保守党停止使用“战略伙伴关系”一词来形容与中国的关系，中国也从加拿大外交政策的优先合作名单中消失。两国文化交流受此种外交思维和实践影响，甚至出现哈珀总理拒绝出席 2008 年北京奥运开幕式。

两国关系明显改善出现在 2009 年 12 月中国的“破冰之旅”，其后，中加关系回暖。两国高层互访增加，经贸关系紧密，尤其是两国政府开展的文化外交呈现繁荣景象。文化外交成为两国直接对话、相互表达心声的平台。文化对话使两国民众感知彼此文化发展变化，增信释疑。

（二）主要内容

近年来，哈珀政府和中国政府文化交流全方位开展，中加人文领域的交流合作不断深化，形式和内容不断丰富，举办了一系列文化合作项目，加拿大汉语热也不断升温，增进了两国人民之间的相互了解和友谊。具体表现在以下几方面。

1. 在教育方面，中加教育合作取得丰硕成果，成为两国文化交流亮点

2012 年 2 月，哈珀总理访华期间，两国领导人决定将教育提升为中加关系新的战略重点，并确定了未来五年互派留学生规模达到 10 万人的目标，为两国教育合作进一步明确了方向。两国留学人数不断增加，目前中国在加留学人员约 7 万人，加拿大在华留学生也有近 3000 人。2012 年 8 月，加拿大教育国际发展战略咨询小组发布“面向 2022 年的加拿大教育国际发展战略报告”，建议把中国列为主要合作伙伴之一。

2. 在旅游方面，中加两国互访游客不断增多，增进两国人民深入了解

哈珀总理 2012 年访华时说，“旅游以善意为原料，以友谊为产出。旅途上不只有风景，它更有使人们了解这个世界的丰富多元和加强交流沟通的重要意义”。2010 年中加签署旅游目的地协议后，中国赴加拿大游客每年以超过 20% 的速度增长，2012 年中国赴加拿大旅游人数达到 41 万人次；加拿大人到华旅游人数达 71 万人次，比 2009 年增长了 30% 。[①]

---

① 中国外交部：《驻加拿大大使章均赛在“2013 中加旅游高峰论坛”上的致辞》，http: //www. fmprc. gov. cn/mfa_ chn/dszlsjt_ 602260/ds_ 602262/t1037071. shtml。

3. 在文艺演出交流方面，中加两国文艺演出交流合作日益增多，方式新颖

随着中国综合国力的增强和加拿大华人社区的发展，加拿大主流社会对中国文化越来越感兴趣。不少中国演出团组经加拿大演出经纪人和剧场经理的引进，通过商业渠道成功走进加拿大主流社会。中国“五洲同春”艺术团已连续五年在春节期间赴加拿大进行演出，真正反映中国5000年的文化历史底蕴。2012年适逢加拿大首都渥太华里多运河节举办180周年，加拿大特举办里多运河“中国文化日”活动，为加拿大民众展现了中国文化的蓬勃魅力和中国民众当代生活的风貌。

4. 在文化交流和文化产业方面，两国合作方兴未艾

截至目前，中国已在加拿大建立九所孔子学院。[①] 各地孔子学院充分结合当地特点，开展形式多样的教学和文化交流活动，逐渐形成了特色鲜明的办学模式，成为加拿大学习汉语言文化、了解当代中国的重要平台。此外，中加两国在文化产业合作不断拓宽领域。

三　加拿大对华文化外交面临的挑战与应对策略

（一）加拿大对外文化外交仍不适应“中国崛起”的现状

全球化时代，文化因素在当今国际关系中虽然具有某种超脱性和独立性，但是文化外交的开展客观上仍拘囿于两国外交策略，并服务于国家的对外战略。近年来，加拿大保守党政府对华政策回归，两国关系进展迅速，对华政策将继续成为加拿大政府外交政策的重点。但仔细分析加拿大政府对华政策，其重要内容仍主要聚焦于经济层面特别是贸易和投资上。

一言以蔽之，加拿大对华政策缺乏一种为稳定而与现实相适应的长期战略。政治关系决定文化关系，中加两国文化外交和文化交流的健康长期开展需要加拿大政府正确认识中国崛起引起的世界格局变化。加拿大政府需要借助G20等合作机制积极调整和制定有助于中加两国长期稳定发展的对外战略。

---

① http：//www. hanban. edu. cn/confuciousinstitutes/node_10961. htm.

（二）加拿大对中国文化存在误读，并担心中国文化“走出去”将威胁本国文化安全

文化安全是指一个国家的文化主权得到保障，文化安全根源于不同国家之间的文化差异，是随着不同国家之间的文化交流与冲突而出现的，不同国家之间的文化差异与冲突是国家文化安全形成的前提条件。中加两国交往的事实证明，对中国文化的片面理解，曾造成加拿大政府在制定对华关系政策时的不确定性和非长期性。如 2006 年哈珀针对中国人权问题的歪曲言论导致中加关系转入低谷，即是加拿大政府忽视文化差异所致。此外，加拿大对中国文化输入本国存在担忧和误解。例如，2007 年 5 月底披露的一份加拿大保安情报局的解密报告称，“孔子学院是中国向外输出意识形态和政策的平台，是向加拿大进行文化渗透的工具、对加拿大人进行‘洗脑’的机构”。①

由此可见，文化外交的长期开展需要双方对彼此文化的准确理解和深度信任。不可否认，加拿大作为唯一拥有两种官方语言的西方移民国家，由于其独特的地理位置和人口等因素，加拿大文化在西方国家中具有某种独特性。加拿大在开展文化外交过程中，以捍卫国家文化主权为宗旨，其文化主权意识明显地与维护本国政治经济利益、谋求民族国家在新的国际体系中的相应地位紧紧地联系在一起。但就中加两国关系而言，加政府在开展对华文化外交时，应充分考虑到中西文化和两国文化间的巨大差异，并需要对中国文化战略保持信任。

（三）加拿大对华文化外交易受到美国因素的影响

近代以来的西方领先发展和殖民扩张的历史，建构了西方价值观的世界性强势地位。但就加拿大而言，始终是处于强势地位的“弱势个体”。这种弱势集中表现在长期以来受到美国“文化霸权”的困扰。美国文化霸权不仅影响了加拿大本国文化产业的发展，而且减弱了其国内民众的国家认同感和文化认

① 《加拿大监控孔子学院 声称中国进行文化渗透》，新华网（转载《国际先驱导报》），http：//bt. xinhuanet. com/2007 -06/06/content_ 10226699. htm。

同感，助长了国内的分裂主义倾向；同时在其他国家看来，加拿大扮演着美国的“小跟班”的角色，这也对于加拿大树立良好的国家形象起着负面影响。

从地缘政治和共同的文化价值体系方面，美国作为加拿大最重要的战略伙伴和盟国，对加拿大外交政策的制定和实施具有重要影响，加拿大在制定任何对华政策时都必须考虑美国的利益。反观中美关系，极具复杂性，具体表现为矛盾冲突与协调合作并存，利益竞争与对话交流齐驱。2010 年，伴随美国高调“重返亚太”，介入“南海问题”以及中美关于人民币汇率和贸易摩擦等问题，中美关系更加复杂和不确定。

中、美、加三国实现动态平衡是考量加拿大政府对华文化外交顺利发展的重要因素。从对外战略方面，加拿大政府在确保和美国继续保持传统亲密关系的同时，需要增强对外战略的独立性和自主性。从本国文化主权方面，加拿大政府在保持多元文化传统的同时，需要塑造和加强本国主体文化，增强抵御美国文化渗入的能力。

参考文献

惠晓杨：《加拿大对华政策：自主诉求与美国因素》，上海外国语大学硕士学位论文，2012。

中加经济伙伴关系工作组：《中国 - 加拿大经济互补性研究》，http：//www. mofcom. gov. cn/accessory/201208/1345032346970. pdf。

王梦婷、李蕊来：《从中加贸易看加拿大对华政策的变迁》，《中国证券期货》2011 年第 10 期。

朱建成：《试析哈珀政府的对华人权外交》，《战略决策研究》2010 年第 4 期。

刘潇劼：《试论加拿大哈珀政府对华政策及对中加关系的影响》，外交学院硕士学位论文，2008。

李文政：《哈珀政府的“新外交”》，人民网，http：//world. people. com. cn/GB/1030/4408987. html。

潘兴明：《试析中加关系正常化》，《历史教学问题》2012 年第 4 期。

宋念申：《华盛顿观察：中加关系，另一种“政冷经热”?》，星岛环球网，http：//www. stnn. cc/pol_op/200702/t20070226_474991. html。

钱中兵：《述评：中加关系翻开新一页》，新华网，http：//news. xinhuanet. com/politics/

2009 - 12/03/content_12584881. html。

杨士龙：《胡锦涛主席访问加拿大受到加媒体广泛关注》，http：//news. 163. com/05/0910/15/1TA4TSLU0001124L. html。

高铁军：《加媒：加拿大总理哈珀二次访华对华政策发生巨大变化》，人民网，http：//world. people. com. cn/GB/57507/17024852. html。

翟金秀：《中国崛起语境下的加拿大对华反应与外交》，铁血社区网，http：//bbs. tiexue. net/post2_3345163_1. html。

Jiang, W. , "Seeking a strategic vision for canada-china relations". International Journal, 64 (4), Retrieved from http: //search. proquest. com/docview/220851646? accountid = 11232.

"Canada won't appease China on human rights: Harper," CTV, 15 November 2006, www. ctv. ca.

Edwards, F. , "Canada's conservatives change their mindset". Beijing Review, 52, 12. Retrieved from http: //search. proquest. com/docview/213853673? accountid = 11232.

B.6

加拿大对华务实外交政策研究

陈国昌*

摘　要：

自1970年中国与加拿大建立外交关系以来，中加两国领导人共同致力于双边关系健康、快速、稳定的发展。然而在2006年，保守党党魁斯蒂芬·哈珀（Stephen Harper）当选加拿大政府总理，并在其上台后提出的“新外交”政策中将“价值观外交”放在对华政策的首要地位，严重影响了中加关系的发展。两年后，加拿大政府转向务实外交。本文将回顾新中国成立以来加拿大对华政策，重点介绍哈珀政府对华政策并分析哈珀政府对华政策改变和调整的动因，借此对中加两国关系发展的未来走势进行客观的展望预测。

关键词：

中加关系　哈珀政府　对华政策　价值观外交

1970年10月13日，中加两国领导人从两国和两国人民根本利益出发，顺应时代潮流，做出两国建交的战略决策，掀开了中加关系发展新篇章。然而，纵观40多年来中加两国关系，我们可以看出其发展历程并非一帆风顺。尤其是2006年保守党哈珀政府上台执政后，加拿大外交政策的主导发生了重大变化，其对华政策也随之做了重大调整和改变，中加关系急转直下，跌至寒冬冰点。2008年世界金融危机爆发之后，欧美西方国家经济复苏缓慢，中国

---

* 陈国昌，硕士，讲师，广东外语外贸大学新闻与传播学院。研究方向：加拿大与外交、国际传播、网络传播和国家形象研究。

经济增速虽然有所放缓，但增长依然强劲，中国在世界经济中的地位和影响力逐步提升。这一时期加拿大政府的对华政策又有了很大的改变和调整。随着加国哈珀总理在2009年和2012年的两度访华和2010年中国国家主席胡锦涛对加拿大的国事访问，中国和加拿大两国的关系又逐渐升温，出现峰回路转柳暗花明的发展态势。本文将回顾和梳理中加建交以来加拿大对华政策的演变和发展，全面阐述加国政府对华政策的现状，着重分析加拿大哈珀政府改变和调整对华政策的动因，并借此展望中加两国关系发展的未来走势，为全面推动中加两国关系健康发展提供理论参考。

一　加拿大对华政策的历史回顾

（一）新中国成立初至中加建交前的加拿大对华政策

从1949年中华人民共和国成立开始，到1970年中国与加拿大正式建立外交关系之间的20年里，加拿大对华政策基本上受制于美国。由于这一时期美国奉行的是对中华人民共和国新政权的不承认政策，皮尔逊（Lester Pearson）时代的加拿大政府出于对美国“可能”的经济制裁的担心以及传统的盟国道义观的约束，[①] 一路追随美国政府，采取了对华抑制政策，因而错失了承认中国政权的机会。

（二）中加建交后至哈珀政府执政前的加拿大对华政策

1968年4月6日，特鲁多（Pierre Elliot Trudeau）当选自由党领袖，并在两周后出任加拿大政府总理。特鲁多上台伊始即重新开始全面审视加拿大外交政策，主张在外交上坚持“积极的”和“现实的”政策原则。[②] 特鲁多总理认为，加拿大应该更多以自身利益为出发点来决定外交政策的走向，而不应该唯美国马首是瞻。在特鲁多总理的积极推动下，加拿大承认中华人民共和国为代表中国人

① 惠晓杨：《加拿大对华政策：自主诉求与美国因素》，上海外国语大学硕士学位论文，2012。
② 潘兴明：《试析中加关系正常化》，《历史教学问题》2012年第4期。

民的唯一合法政府，并于1970年10月13日与中国建立了正式外交关系。这一重大外交决策不但使加拿大被国际上公认为在重大国际事务中扮演了极为重要的领导角色，而且还让加拿大以转变对华政策为契机，寻求摆脱美国束缚，走出了一条与美国保持距离、相对独立的外交之路。[①] 特鲁多政府对华政策的调整以及后来中加两国建交充分说明了加拿大自身利益诉求在其对华政策中的重要作用。

建交之后，中加两国关系发展并非一帆风顺。1989年，加拿大政府追随美国对中国采取了一系列损害两国关系的制裁措施。中加两国双边贸易也出现了大幅度下滑，中加两国关系一度处于低潮。由此可见，加拿大虽然推行“独立外交”政策，但其对华政策依然无法摆脱美国因素的影响。

中国经济在20世纪90年代初就已经取得了令世人瞩目的成绩。此时加拿大政府开始认识到中加两国之间存在着广泛的共同利益，继而又重新调整了其对华政策。1990年，加拿大政府决定停止执行针对中国留学人员的“特殊移民规定”，并派外交特使来华参加中加建交20周年活动。随后几年中国与加拿大的关系取得突破性进展，两国高层频频互访和对话。1993年3月，加拿大枢密院主席克拉克访问中国。同年5月，中国国家副总理朱镕基对加拿大展开国事访问。两国高层的互访和对话标志着中加关系恢复正常。期间两国经贸合作发展势头进一步增强。中加贸易总额1993年增长至25.72亿美元。加拿大企业界对发展与中国经济合作的积极性明显增强。截至1993年底，加拿大对华投资项目达到740个，协议投资额增至7.5亿美元。1994年3月，加拿大宣布在其对华政策中不再把人权与贸易挂钩。同年5月，加方提出对外“发展经济伙伴关系、和平与安全、法制与人权、环境与发展”四大支柱，表示加拿大对华政策将遵循“四大支柱”的原则，并强调“经济伙伴关系”是加拿大对华政策的核心。[②] 很明显，这一时期加拿大对华政策的调整，与中国经济实力的持续增强和加拿大的自身利益诉求有直接关系。

1997年11月，江泽民主席应加拿大总督罗密欧·勒布朗的邀请对加拿大进行国事访问，这是1985年以来中国国家主席首次访加。访问期间，中加双方就

---

① 惠晓杨：《加拿大对华政策：自主诉求与美国因素》，上海外国语大学硕士学位论文，2012。

② 《“加拿大总理克雷蒂安访华”专题报道》，中国网，http://www.china.com.cn/ch-canada/c-3.htm。

进一步发展中加关系及国际和地区问题进行了深入探讨，并取得了广泛共识。中加双方一致同意建立“中加面向21世纪的全面合作伙伴关系”。可以说，这次访问达到了双方加深了解、增进友谊、面向未来、发展合作的目的，为进一步发展面向21世纪长期稳定、友好相处、全面合作的中加关系奠定了坚实的基础。[①]

2003年5月和10月，胡锦涛主席分别在出席圣彼得堡建市300周年庆典和出席曼谷亚太经合组织（APEC）领导人非正式会议期间与加拿大总理让·克雷蒂安（Jean Chretien）会晤。同年10月，克雷蒂安总理第六次访华。在克雷蒂安总理在任的八年当中（1998～2003年），中国从加拿大的进口额增长了37.3%，而输入加拿大的商品则增长了300%。

2005年1月，加拿大总理保罗·马丁（Paul Martin）受中国国家总理温家宝的邀请对中国进行正式访问。中加双方发表了《中加联合声明》《中加战略工作组共同文件》和《二十一世纪能源合作声明》，并签署了《中华人民共和国政府和加拿大政府文化协定》以及在多个领域合作的一系列协定和谅解备忘录。2005年9月，应加拿大总督阿德里安娜·克拉克森（Adrienne Clarkson）邀请，国家主席胡锦涛赴加进行国事访问。加拿大总理保罗·马丁发表声明宣布加拿大和中国正式建立“战略伙伴关系”。

（三）哈珀政府初期的价值观外交

2006年哈珀政府上台执政后的对华政策却来了个一百八十度大转弯，不但使中加关系发展道路充满了变数，而且让本来已经健康发展的中加关系跌至30多年来的最低点。

上任伊始，哈珀就强调“价值观外交”，对中国人权状况横加指责，并多次在不同场合称“不拿民主原则做交易”“不会为促进出口而牺牲价值观”。因此也有学者把这一时期的加拿大对华外交政策称为“人权外交”，即指把人权基本原则运用到对外政策中，作为处理国与国之间关系的一种准则。[②] 加拿大自由党执政期间，政府高层频频访问中国，双方互动交流密切。然而，哈珀总理上任

---

① 中国驻加拿大领事馆网站，http：//ca. china-embassy. org/chn/zjgx_ 1/jjls/t880202. htm。

② 朱建成：《试析哈珀政府的对华人权外交》，《战略决策研究》2010年第4期。

后不但自己三年未出访中国，而且也鲜有派出内阁部长访华。2006 年 11 月 16 日，他在谈及中加关系时说："我知道加拿大人民希望我们促进国际贸易，我们做了；但我知道加拿大人民不会让我出卖加拿大最重要的价值观——我们对民主、自由、人权的信念。"① 他的这番话被媒体称为"有史以来加拿大总理对华最强硬的话"。在北约盟国首脑峰会期间，哈珀总理不但表示拒绝参加 2008 年北京奥运会开幕式，同时还在会议上谴责了中国人权状况。尽管中国政府一贯致力于保护和促进人权和基本自由，并取得了巨大的成就，但加拿大保守党政府上台后，哈珀政府不但对中国人权保护状况横加指责，而且不顾中国强烈反对公然支持"藏独"活动，执意授予达赖喇嘛"荣誉市民"称号。

针对哈珀政府对华的强硬态度和系列损害中加关系的行径，中国政府做出了理性的反击。2007 年 11 月，为了抗议哈珀公开会见达赖喇嘛，中方取消了原计划举行的"中加战略工作小组会议"。中国甚至在哈珀政府执政后三年里都未安排对加的国事访问。可以说，哈珀政府对华政策的改变使得中加关系进入"寒冬"时期。②

二　哈珀政府由"价值观外交"向"务实外交"的转变

2008 年美国次贷危机的爆发，不但使美国经济陷入困境，而且把西方各发达国家也拖进了债务泥潭，世界经济面临"二次衰退"。这次经济危机中，美国消费需求的大幅度减少导致了全球贸易的严重萎缩。尽管美国仍然是加拿大最主要的贸易伙伴，但 2009 年年贸易占有量已经从 2005 年的 71.1% 下滑到 63% 。③ 由于加拿大的贸易严重依赖美国，加拿大国内经济在这次危机中受到重创，哈珀政府面临巨大的国内压力。中国作为迅速成长的重要经济体，不但在这次经济危机中没有受到那么大的冲击，而且还被西方世界认为是带动全球经济复苏的增长引擎。

---

① "Canada won't appease China on human rights: Harper", CTV, 15 November 2006, www. ctv. ca.

② Edwards, F. , "Canada's conservatives change their mindset". Beijing Review, 52, 12. Retrieved from http: //search. proquest. com/docview/213853673? accountid = 11232.

③ 王梦婷、李蕊来：《从中加贸易看加拿大对华政策的变迁》，《中国证券期货》2011 年第10 期。

受全球金融危机的影响，加拿大国内经济持续下滑，与中国合作以走出困境成了加拿大政府的可能选择。此时，哈珀所代表的保守党党内出现严重分歧，朝野各界都呼吁哈珀改变和调整对华政策。与此同时，由于中国在金融危机后率先复苏，各国都把目光投向中国，希望从中国经济的快速增长中分得一杯羹。美国总统奥巴马在2009年11月率团访华以及第十二次中欧领导人会晤在中国南京举行。这都说明了美欧双方都视加强合作为应对经济危机的首要选择。[①] 加拿大政府当然也不例外地认识到和中国展开合作的机会和必要性。因此就有了随后不久的加方高官与中方接触，并终于在2009年12月实现哈珀总理首度访华。中加双方不但发表了《中加联合声明》，还签署了在多个领域的合作协议。哈珀总理的首度访华，标志着中加关系融冰。

2010年6月23日，胡锦涛主席再次对加拿大进行国事访问，期间分别与加总督米夏埃尔·让和总理哈珀举行会谈，并发表了《全面推进中加战略伙伴关系》的重要讲话。期间，双方不但重申致力于发展中加战略伙伴关系，而且还宣布到2015年将中加双边贸易额提升至600亿美元。[②] 双方签署了多个领域的合作文件。

2011年7月，哈珀政府新任外长白谔德（John Baird）在其首次访华之前在多伦多的一次演讲中就公开表示，“中国对加拿大的未来发展至关重要，不但我们的政府认识到这一点，而且我作为加拿大新一任外长也认识到这一点”。对于两国存在的分歧，外长白谔德则表示，“即使是最好的朋友也允许存在意见的不同”。[③] 外长白谔德的表态充分显示了当时哈珀政府对与中国进一步发展良好合作关系的必要性有了统一认识。

2012年2月7日，加拿大总理哈珀再次访华，胡锦涛主席和温家宝总理分别与哈珀总理会谈，李克强副总理与哈珀总理会见并共同出席第五届中加经贸合作论坛。双方共同发表联合成果清单，重申致力于加强中加战略伙伴关

---

① 钱中兵：《述评：中加关系翻开新一页》，新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2009-12/03/content_12584881.htm。

② Wells, P. (2011, Aug 08). SUDDENLY IN THE GREAT THRALL OF CHINA. Maclean's, 124, 13, http://search.proquest.com/docview/879706444? accountid = 11232.

③ Wells, P. (2011), SUDDENLY IN THE GREAT THRALL OF CHINA. Maclean's, 124, 13, http://search.proquest.com/docview/879706444? accountid = 11232.

系。中加双方讨论了加拿大向中国出口石油和加强对在华加拿大商人保护等事宜。加拿大主流媒体《环球邮报》撰文表示，哈珀此行标志着加拿大政府对华政策发生了重大转变。2006 年刚刚就任的总理哈珀曾强硬地宣称“在对华关系中，人权和其他加拿大价值观比贸易更重要”。而在此次出访前，哈珀总理在一份声明中态度来了一个大转弯，强调中加经济关系才是双边关系的重中之重。加拿大各界对此评论称，由于中国的对外政策具有长期性和稳定性特征，因此哈珀总理与中国新一代领导人建立关系是加政府的“非常明智之举”。

2012 年 12 月 7 日，中国海洋石油公司（CNOOC，简称“中国海油”）以 151 亿美元收购加拿大卡尔加里尼克森公司（Nexen）的交易，经过 4 个多月的审核后，终于获得加拿大联邦政府的正式批准。事实上，中国海油在 2012 年 7 月宣布收购尼克森公司的计划之后，立刻在加拿大国内引发很大的争议，哈珀政府面临很大压力，尤其是来自民间的反对。加拿大《太阳报》发起的一项在线调查显示，在参与调查的 2099 名人员中，57% 表示反对中国海油收购尼克森公司一案。哈珀政府此次顶住各方压力批准了这项交易，表明了哈珀政府认定此项交易符合加拿大国家经济的长远利益，也表明了不必对中国投资加拿大的前景过于悲观，虽然哈珀在宣布这条消息后立刻表示，“这非但不是一个趋势的开始，相反这是结束”。[①]

2013 年 3 月 25 日，加拿大总理哈珀亲自在多伦多皮尔逊国际机场签收和迎接来自中国的两只大熊猫“大毛”和“二顺”。根据中加双方签署的协议，这两只大熊猫将在加拿大多伦多动物园和卡尔加里动物园各生活五年。新中国成立以来，大熊猫一直被称为中国的“友好大使”，积极促进了中国与外国的友谊和相互了解。近年来，熊猫已经逐渐成为西方媒体比喻中国的动物。此次大熊猫抵加具有里程碑式意义，象征着中加两国友谊的进一步加深。

由此可见，本届加拿大政府经过痛定思痛后已经意识到“价值观外交”给中加关系以及加拿大国家利益带来的损害，开始采取更为温和务实的态度与

---

① The harper doctrine, Oil & Gas Journal, 110, 13. , http://search. proquest. com/docview/1266495106? accountid = 11232.

中国来往，中加经贸关系或许将变得更为“紧密”。这一时期加拿大哈珀政府的对华政策已经由“价值观外交”向“务实外交”转变。

三　影响加对华政策实施务实调整的动因分析

中加建交的几十年来，加拿大政府以务实的对华政策与中国交往，不但使中加两国关系实现持续、健康、稳定发展，实现中加两国的双赢，而且还为亚太地区乃至全世界的和平发展做出大的贡献。然而，哈珀政府上台伊始即改变传统的外交政策和对华政策，使得中加关系跌进低谷，而后哈珀政府又重新调整其对华政策，使得中加关系重新走上正常健康发展的轨道。那么影响哈珀政府对华政策调整的动因有哪些呢？

（一）加拿大的国家利益

哈珀政府对华政策在2009年后由强硬转为合作，尤其是两次访华寻求合作，其中也有加拿大的国家利益因素。众所周知，加拿大是一个依赖资源出口的国家，特别是针对美国。然而，近几年美国多次打压加拿大的石油产业，不但冻结了加拿大的越境输油管计划，还阻挠美国投资者投资加拿大油砂矿等。2011年11月，美国总统奥巴马甚至宣布暂停加美输油管工程。这一系列政策都让加拿大政府和企业界深感切肤之痛，认识到过分依赖美国的巨大风险，并痛下决心转向经济高速发展并有巨大能源需求的中国市场。[①]加拿大各界开始对中国投资本国石油领域持更加积极和开放的态度。不但加拿大石油工业中心卡尔加里是哈珀总理本人当选国会议员的选区，而且石油大省阿尔伯塔省也是加拿大执政党的大本营，因此无论哈珀政府还是他本人，都十分理解石油产业于加拿大国民经济的重要意义，都不希望在能源领域受制于美国。哈珀政府为了实现这一目的，唯有大力开拓亚太市场，特别是作为全球最大石油进口国的中国。很明显，这就成为哈珀此次访华的最重

---

① Welsch, E, “Canada allows exports of uranium to china.” *Wall Street Journal*, http://search.proquest.com/docview/920666324? accountid = 11232.



要目标。

从国家利益而言，加拿大是资源国家，而中国是近来世界发展最快的资源需求大户，更是“世界工厂”，两国间优势互补。席卷全球的金融危机对加拿大的影响虽相对小一些，却让更多人体会到金融及经济体系之脆弱，体会到单纯依靠一国努力，或过分将自身经济与单一国家捆绑，风险实在太大，发展和中国这样新兴经济体的更密切、更友好关系，是符合加拿大利益的。由于保守党长期在野，哈珀及其众多幕僚又出自内陆省份，对中加关系的重要性了解不够，对如何与中国打交道更缺乏经验，在第一任政府初、中期，这种缺憾导致许多矛盾的激化，但在后期，两国互访变得频繁，双边关系也明显回暖，这是哈珀政府外交经验增长的必然结果，也是两国国家利益交集的体现。①

（二）中国为代表的亚太地区经济体的崛起

近年来，欧美各国经济增长乏力，亚太地区的地位和国际影响力则不断得到提升。原先严重依赖美国的加拿大需要从原来的重点发展美加以及加拿大与欧盟关系向发展和亚太地区新兴经济体之间的经贸关系转移。加拿大清楚看到了中国在主要国际经济组织中的重要作用，而且，加拿大自身也希望从这些国际经济组织中受益。而中国自20世纪70年代末实行改革开放政策以来，经济持续保持高速增长，2003～2011年，中国经济年均增长10.7%，大大高于世界经济同期年均增长3.9%的增速，也高于中国改革开放以来9.9%的年均增速。中国占世界经济的比重不断增大，对世界经济贡献率超过20%，世界经济版图已然改观。随着中国在世界经济中的地位和影响力的提升，以及全球经济一体化的进一步深化，中国作为迅速成长的重要经济体，不但在这次经济危机中没有受到那么大的冲击，而且还被西方世界认为是拯救世界经济的火车头。无疑，作为亚太地区最重要经济体的中国对加拿大来说具有巨大的吸引力，创造了加拿大摆脱严重依赖的最佳契机。

---

① 《第二任哈珀政府如何面对中国》，《纵横周刊》2008年10月23日，转自《21世纪网》，http://www.21cbh.com/HTML/2008-10-23/HTML_YI4WF5FQW72M.html。

四　中加关系前景展望

展望未来的中加关系，中加两国都必须看到，从经济效应来看，不断加强和深化的经贸合作不但是中加关系的主要推动力量，也是中加关系的重要组成部分。近年来，中加经贸合作发展势头强劲，合作领域已从单一的贸易发展为全方位、跨领域和多元化的合作。在双方的共同努力下，合作项目进展顺利，取得了较好的经济效益和社会效益。由于上层建筑由经济基础所决定，中加两国不断增长的经济贸易也为中加政治外交关系的健康发展奠定了坚实的基础。

从长远来看，中加关系目前呈现良好健康的发展势头。在政治上，由于两国政府领导人频繁的互动往来，以及民间交往更加广泛，中加两国已经在多个领域取得了喜人的合作成果。双方不断加强的中加战略合作伙伴关系，不但符合中加两国的根本利益，而且有利于促进地区与世界的和平与稳定。只要中加双方能在相互尊重、平等互利的原则基础上，以务实求真的态度积极推动双边关系，中加两国关系必将提升到一个新的水平。

在经济上，中加两国作为贸易大国。对外贸易一直是两国过去和未来经济增长的重要推动力。中国作为一个快速增长的发展中国家，正面临某些资源产品的供给压力，难以满足其经济快速发展的需要。而加拿大作为一个能源大国，可以成为中国可靠的供应国，满足中国需求，为中方提供创造性方案，推动对中国自然资源的可持续利用及有效管理，因而两国经济具有很强的互补性。[①] 双方若能继续以双赢的国际理念，深入展开两国经济互补性研究，全面拓展两国经济合作领域，对两国的经济发展都大有裨益。

在文化上，中加关系发展目前正处在难得机遇期，中加文化交流扮演着重要角色，发挥着积极作用。中加两国人民之间搭建一个通过文化进行沟通交流的合作平台，加强文化对话，共同开展务实文化项目交流，对增进两国人民的相互了解和友谊、巩固中加两国的友好关系都能起到锦上添花的积极作用。

---

① 中加经济伙伴关系工作组：《中国－加拿大经济互补性研究》，http：//www. mofcom. gov. cn/accessory/201208/1345032346970. pdf。

总而言之，发展健康稳定的中加关系，符合两国和两国人民的根本利益，对促进亚太地区乃至世界的和平、稳定与发展也具有重要意义。中加两国关系的持续健康发展则有赖于两国以务实的态度，在求同存异的基础上，坚持从战略高度和长远角度出发，推动业已存在的中加战略合作伙伴关系进一步发展、深化两国各领域的全面多层次合作。对于加方来说，唯有理性客观地看待中国的和平崛起，才是加拿大对华关系中符合加拿大长远利益的正确的态度。种种客观因素使加拿大确立了积极的对华政策，而保持这种政策，则需要加拿大政府在主观上做出更大的努力。① 对于中方来说，则要在进一步推动改革开放发展经济，增强国家实力基础上，推动中加两国各个领域的合作与往来，展开广泛且多层次的交流。同时，在国际传播领域加强跨意识形态、跨文化、跨语言传播的观念，加快构建和发展我国现代传播体系，提高媒体的国际传播能力，掌握国际话语权，构建客观真实的良好国际形象，进一步推动中加两国关系向更深层次、更广领域发展，创造中加关系更加美好的明天。

参考文献

朱建成：《试析哈珀政府的对华人权外交》，《战略决策研究》2010年第4期。

刘潇劼：《试论加拿大哈珀政府对华政策及对中加关系的影响》，外交学院硕士学位论文，2008。

李节传：《加拿大特鲁多政府排除美国阻力推动中加建交》，《历史教学》1993年第11期。

唐小松：《加、美在中国联合国代表权问题上的分歧（1964～1966）》，《世界历史》2003年第5期。

阎颖、于森：《特鲁多与加拿大外交政策白皮书》，《高校社科信息》2005年第1期。

周剑云：《加美特殊关系的建立与加拿大的崛起》，《杭州师范学院学报：社会科学版》2002年第1期。

① 翟金秀：《中国崛起语境下的加拿大对华反应与外交》，铁血社区网，http://bbs.tiexue.net/post2_3345163_1.html。

能源与经济篇



Energy and Economy

B.7 中加能源安全指标的测度及双边能源合作的前景

林 珏*

摘 要：

本文从政治、经济、资源、技术、体制、运输、军事、政策等多个因素考察了中加能源安全问题，将上述因素量化为12项指标，测度了2000~2012年中加能源安全状况。在此基础上对未来中加两国能源合作的前景提出建议。

关键词：

中国与加拿大　能源安全　指标测度　双边能源合作

中国与加拿大均为能源生产大国，不同的是，中国是世界上最大的能源消

* 林珏，经济学博士，教授，博士生导师，上海财经大学国际工商管理学院世界经济研究中心主任。研究方向：国际贸易、中加经济与能源合作。

费国和第二大石油净进口国，而加拿大是世界上主要的天然气和石油净出口国。能源安全对中国而言重点是保障供给，而对加拿大而言则是保障出口量与价格的平稳。近年美国的经济危机、页岩气的开发和利用以及自给率的提高，给主要对美出口的加拿大能源工业带来了一定的冲击。但同时也为加拿大能源出口的多元化和中加能源合作提供了契机。本文从政治、经济、资源、技术、体制、运输、军事、政策等多个因素，考察了2000~2012年中加能源安全状况，提出中加两国能源合作的前景与建议。

一 能源安全指标体系的设定

从已有文献看，多角度分析、评价一国能源安全状况有着多种方法或模型。为使中加两国能源安全分析简明化，本文在指标体系的确定上，借鉴并修正了刘刚（2008）的12项安全评价指标和标准。本文假设以 S 代表能源安全指标，S_j^i 表示指标体系中的第 i 年第 j 个指标。其中，$i=0, 1, 2, 3, \cdots, 12$ 分别代表自2000年以来的13个年份。而 $j=1, 2, 3, \cdots, 12$，即12项指标，这些指标说明如下。

（1）能源贸易依存度（S_1），或称能源对外依存度。该指标对于能源净进口国家而言，反映的是本国能源消费量对进口能源的依赖程度；而对于能源净出口国家，则反映的是本国能源生产对国际市场的依赖程度。因此，该公式需采用绝对值，即，

$$S_1 = |(Q_M - Q_X)| / Q_j$$

其中，Q_M 表示本国能源进口量，Q_X 表示本国能源出口量，Q_j 对净进口国而言表示本国能源消费量（净进口+生产量）；对净出口国而言表示生产量。能源贸易依存度在大于等于0和小于等于1之间，即 $0 \leqslant S_1 \leqslant 1$。一般来说，一国的 S_1 越接近1，该国对国际能源市场的依存度就越大。假定0.3或30%是国际公认的安全警戒线，超过则为不安全，无论对消费进口依赖还是产品出口依赖，国际市场的国家都是如此。

当然，仅仅依靠能源贸易依存度很难全面地反映一国能源安全情况。因为

30%能源贸易依存度的国家不一定就比40%能源贸易依存度的国家更加安全，如果前者的能源贸易集中于某一国或几国，而后者来自众多国家，当某一国或几国实行经济制裁，中断能源供应，或者由于经济危机大大减少对能源需求时，前者所遭受的打击一定会比后者大。因此，本文还需要通过其他指标进一步考量能源的安全性。

（2）能源贸易集中风险度（S_2）。就集中度而言，对能源净进口国，考察的是本国来自某一地区或某几国能源进口量之和在能源总进口量中的比重，反映的是能源进口来源地的集中情况；对能源净出口国，反映的是本国对某一地区或某几国能源出口量之和在能源总出口量中的比重。其基本公式为，

$$S_2 = (\sum Q_i / \sum Q_n) \times R_i$$

其中，Q_i 表示对 i 国或地区的出口量或进口量，Q_n 表示对 n 国家的出口量或进口量。设定 $i=2$，即取最大的两个进口来源地或出口地作为衡量指标，则 $i=1, 2$；$n=1, 2, 3, \cdots, n$。S_2 值越高，表明能源贸易集中度越高，风险过于集中；反之，则表明能源供应地或出口地多元化，风险分散。不过，由于进口来源地或出口目的地的政治动荡、国际制裁、经济波动或经济危机都会对能源进口国或能源出口国的贸易产生一定的影响，由此可能造成35%的进口集中度因为进口来源地的政局动荡，比集中度为50%的政局稳定地区的风险更高，为此本文设计一个“集中风险度”指标，即在集中度上再乘上一个风险系数 R_i（$i=1, 2, \cdots, n$；$n=5$）。假设风险系数分为五个等级，每一因素最高风险系数为0.5，总计不超过1.5（见表1）。集中度乘上系数为集中风险度，超过42为不安全。

（3）能源消费强度（S_3）。它是单位实际国内生产总值所消耗能源的数量，其公式为，

$$S_3 = c/y$$

其中，c 表示年能源消费量，y 表示实际国内生产总值。在石油方面，一般以0.15吨标油/千美元作为石油消费强度的安全点，石油消费强度越小，石油安



表 1　能源贸易集中风险度系数等级划分

风险系数		R_1	R_2	R_3	R_4	R_5
		最高	较高	中等	较低	最低
特征	贸易地区政局状况	严重动荡,军事冲突(0.5)	冲突频繁(0.4)	有冲突(0.3)	基本稳定(0.2)	稳定(0.1)
	贸易国政局状况	动乱,军事冲突(0.5)	动荡(0.4)	基本稳定(0.3)	较稳定(0.2)	稳定(0.1)
	贸易国经济状况	受国际制裁或他国严厉制裁(0.5)	经济受制裁;能源自给率提高(0.4)	经济周期或经济危机;能源价格剧烈波动(0.4~0.5)	有波动(0.2)	稳定(0.1)
系　数		1.5	1.2	1.0~1.1	0.6	0.3

注：a 对能源进口国而言，经济周期或危机发生，价格下跌对进口有好处，风险系数设定为 0.4；但如果是能源价格暴涨，则会使进口国经济受到损害，风险系数就为 0.5。对能源出口国而言，经济周期或危机期间，能源出口减少，价格下跌，造成收益减少，为此该风险系数设定为 0.5。此外，出口目的地能源自给率提高也会影响出口，风险系数为 0.4。b 表内等级分类难以将各贸易地状况归纳，因此在具体计算时可以选择其中三项进行组合。

全状况就越好。由于中国石油消耗在全部能源消耗中占比不超过 18%，而煤炭占到 70% 左右，因此该指标不能全面反映中国能源消耗对能源安全乃至经济安全的影响。为此，这里采用单位 GDP 对能源的消费量（即生产每万元 GDP 所需要消耗的能源数量）来进一步考量。这一指标通常以吨标准煤计算，这里以吨油当量来计算。一般来说，该数据越小，表明该国能源利用效率越高。

（4）化石能源消费所占比重（S_4）。该指标指化石能源在一次能源消费中所占比重，比重越大越不安全。所谓一次能源是指直接取自自然界、未经加工转换的各种能量和资源，包括，原煤、原油、天然气、页岩油（气）、核能、太阳能、水力、风力、波浪能、潮汐能、地热、生物质能和海洋温差能等。其中前四项均为化石能源。该指标的计算公式为，

$$S_4 = \sum E_i/E_n(i = 1,2,\cdots,i;n = 1,2,3,\cdots,n)$$

公式内分子取前三种化石能源（原煤、原油、天然气[①]），分母取已纳入

① 页岩气为非常规天然气，统计中被包括在天然气内。



一次能源统计的全部能源。假设化石能源消费占比小于24%为安全。

（5）能源储采比（S_5）。能源储采比是剩余可采储量 R 与年采出量 P 之比。剩余可采储量是指累计探明的化石能源可采储量中扣除已开发部分的剩余储量。其基本公式为，

$$S_5 = R/P$$

这里取20～30年作为储采比的临界点。储采比大于50年为很安全，小于5年则为非常危险。设定50年是因为按目前新能源发展趋势，即使不考虑每年新增储量因素，预期50年后新能源也将在能源结构中占据相当比重。

（6）能源价格波动率（S_6）。能源价格波动是能源不安全表现之一，表示价格波动有多种指标，这里以某一时段的最高价（P_H）与最低价（P_L）之差与平均价（P_A）之比作为能源价格波动率，其公式为，

$$S_6 = (P_H - P_L)/P_A$$

能源价格波动率越大，表明能源供给越不安全。对于能源净进口国而言，价格上涨意味着财政支出增加与生产成本的增加；而对于能源净出口国而言，价格下跌意味着能源收入下降。假设以波动率10%（对净进口国）和－1%（对净出口国）为临界状态。

（7）战略能源储备度（S_7）。由于目前各国新能源比重很小，战略能源储备主要为化石能源储备，而其中以石油储备为强调，故本文考察战略石油储备度，以 S_7 表示。该指标以可消费的天数来表示，其基本公式为，

战略石油储备度 = 战略石油储备总量／国内每天石油消费量

即 $S_7 = (SPR) = (Q_t)/(Q_{dc})$

储备度越大，储备可供国内在非常时期消费的时间就越长，对国内市场的稳定作用越明显，安全程度就越高；反之，安全程度就越低。国际能源机构（IEA）规定各成员国的应急石油储备的规模应不低于该国上年90天的石油净进口量，欧盟规定成员国必须保有相当于上一年度90天国内石油消费量的石油储备量。因此，这里以90天作为安全点。

（8）能源消费增长速度（S_8）。即本年度能源消费量（C_0）与上年度能源



消费量（C_{-1}）之差与上年度能源消费量（C_{-1}）之比，其计算公式为，

$$S_8 = (C_0 - C_{-1})/C_{-1}$$

一般认为：<0，很安全；0%～5%，安全；5%～7%，临界状态；7%～16%，不安全；>16%，很不安全。但具体到各能源的分析上，对于可再生能源而言，则是增长幅度越大越安全，负增长则为不安全。

（9）运输通道可靠性评价值（S_9）。该指标与运输的距离、运输线的安全状况、运输方式以及运输国对石油运输线的安全保障能力强弱有关，通常采用管道长度、输油量和管道周转量等数据。假定国内能源运输为安全，不考虑突发性因素，其计算公式为，

运输通道可靠性评价值 = 一国对主要通道的能源贸易依赖度 × 危险系数

$$即\ S_9 = [(M_i + X_i)/(M_t + X_t)] \times SC_i$$

其中，M_i 和 X_i 表示主要通道的能源进口量与出口量；M_t 和 X_t 表示所有通道的能源进口量和出口量；“SC_i”表示该通道的危险系数。由于能源净进口国关注的是主要进口能源运输通道的安全性，而能源净出口国关注的是主要出口能源运输通道的安全性，因此，本文对中国考察石油与天然气进口通道，公式中假设出口为零；对加拿大考察天然气出口通道，公式中假设进口为零。本文假设一国主要通道危险系数（SC_i）由能源运输通道海盗及恐怖活动频率（即比重）来替代。设定 S_9 在 70%～100% 为很不安全；50%～70% 为不安全；30%～50% 为临界状态；10%～30% 为安全；0%～10% 为很安全。

（10）国际市场能源可获得性（S_{10}）。该指标考察的是国内能源供需缺口是否可通过国际市场以合理的价格得到满足。一般而言，对于未受到经济制裁的国家，如果不计成本，其能源需求总能从国际市场得到满足。但是，当能源价格高昂时，这种高成本的进口会影响国民经济的增长，带来通货膨胀。为使问题简单而直接，同时也考虑到该指标不能反映能源净出口国家安全性，这里以长期能源贸易对 GDP 的影响程度来替代。

该指标对能源净进口国而言，就是长期能源进口对 GDP 的消耗程度（S_{10}），主要衡量的是该国国际收支对能源进口的支付能力，可以用某年本国用于能源进口的支出金额与当年本国的 GDP 总量的比值进行计算；而对于能源净出口国而

言，该指标就是长期能源出口给 GDP 带来的影响程度，可以用某年本国来自能源出口收入金额与当年本国的 GDP 总量的比值进行计算。其计算公式为，

$$S_{10} = V_E/GDP$$

假设净进口国 1% ~5% 为安全，大于 10% 为不安全；而净出口国则是小于 20% 为安全，该指标并非越大越好，因为过大表明该国 GDP 对能源出口收入的依赖度过大，易受国际市场的影响。

（11）储量接替率（S_{11}）。该指标指年度能源全部新增可采储量除以当年开采量之值，其公式为，

$$S_{11} = R_N/P$$

储量接替率大于 1 意味着公司不需动用原有储量，只要靠新增储量就能满足开采。假设 105% 为临界点。

（12）能源加工转换效率（S_{12}）。该指标是指化石燃料、水能等一次能源可以直接或间接转换为电能、热能、汽油、煤油、柴油、煤气等二次能源的程度，它是能源加工转换产出量与投入量之比，其公式为，

$$\text{能源加工转换效率} = \text{能源加工、转换产出量}(P_O) / \text{能源加工、转换投入量}(P_I)$$

$$\text{即 } S_{12} = P_0/P_I$$

从能源替代度看，煤制油、液化天然气替代汽油，二甲醚替代柴油，可再生能源（或清洁能源、新能源）替代不可再生能源（或传统能源）等都有一个热量折算比例和成本换算，其比例的高低不仅与能源开发技术的成熟与否及成本有关，而且也与能源本身质量有关。比如，根据中国最大的煤炭公司神华集团有限责任公司（简称神华）的测算，3 吨煤转化 1 吨油，转换效率 61%，但神华所用煤是优质煤，每千克热值在 6000 大卡以上，而一般质量的煤可能需要 4 吨 ~5 吨才能转化 1 吨油。本文确定：大于 80% 为加工转换效率很高（很安全）；70% ~80% 为高（安全）；60% ~70% 为一般（临界状态）；45% ~60% 为低（不安全）；小于 45% 为很低（很不安全）。

现将上述 12 项指标汇总如下，并将“很安全”到“很不安全”划分为“A”至“E”五个等级，附上相应的分数（见表 2）。



表 2　能源安全指标界限

指标体系	安全指标界限					公式（计算结果 * 100 = 安全指标）
	很安全（A 级）	安全（B 级）	临界状态（C 级）	不安全（D 级）	很不安全（E 级）	
	9 分	7 分	5 分	3 分	1 分	
能源对外依存度（%）（S_1）	0 ~ 10 15 ~ 20	11 ~ 25 21 ~ 25	26 ~ 30 26 ~ 30	31 ~ 60 31 ~ 40	>60 >40	$S_1 = \frac{\mid Q_M - Q_X \mid}{Q_J}$
能源贸易集中风险度（%）（S_2）	0 ~ 20	21 ~ 38	39 ~ 42	43 ~ 80	81 ~ 100	$S_2 = \left(\frac{\Sigma Q_i}{\Sigma Q_n}\right)$
能源消费强度（吨标油/千美元）（S_3）	0 ~ 0.05	0.06 ~ 0.15	0.16 ~ 0.20	0.21 ~ 0.30	>0.30	$S_3 = \frac{c}{y}$
化石能源消费所占比重（%）（S_4）	0 ~ 10	11 ~ 24	25 ~ 26	27 ~ 50	51 ~ 100	$S_4 = \frac{\Sigma E_i}{E_n}$
能源储采比（年）（S_5）	>50	31 ~ 50	21 ~ 30	6 ~ 20	0 ~ 5	$S_5 = \frac{R}{P}$
能源价格波动率（%）（S_6）	0 ~ 5 >0	6 ~ 10 0 ~ -1	11 ~ 20 -2 ~ -10	21 ~ 30 -11 ~ -20	>30 > -20	$S_6 = \frac{P_H - P_L}{P_A}$
战略石油储备度（天）（S_7）	>120	90 ~ 120	90	31 ~ 89	0 ~ 30	$S_7 = \frac{Q_t}{Q_{dc}}$
石油消费增长速度（%）（S_8）	<0	0 ~ 4	5 ~ 6	7 ~ 16	>16	$S_8 = \frac{C_0 - C_{-1}}{C_{-1}}$
运输通道可靠性评价值（S_9）	0 ~ 10	11 ~ 30	31 ~ 50	51 ~ 70	71 ~ 100	$S_9 = [(M_i + X_i)/(M_t + X_t)] * SC_i$
长期能源贸易对 GDP 的影响程度（%）（S_{10}）	<1 10 ~ 15	1 ~ 5 16 ~ 20	6 ~ 10 21 ~ 30	11 ~ 50 31 ~ 35	>50 <10 或 >35	$S_{10} \doteq \frac{V_E}{GDP}$
储量接替率（S_{11}）	>150	106 ~ 150	96 ~ 105	51 ~ 95	0 ~ 50	$S_{11} = \frac{P_N}{P}$
能源加工转换效率（%）（S_{12}）	>80	71 ~ 80	61 ~ 70	46 ~ 60	<45	$S_{12} = \frac{P_O}{P_I}$

注：a 表内有些项目有两行标准，这时上行为净进口国的标准，下行为净出口国的标准。b "长期能源贸易对 GDP 的影响程度"，对于净进口国而言，是"长期能源进口对 GDP 的消耗程度"；对净出口国而言，是"长期能源出口对 GDP 的影响程度"。

二　中加两国能源安全指标的测度

本文考察的能源主要为一次能源，考察的时间跨度为 2000 ~ 2012 年，使



用的原始经济数据分别来自中国、加拿大两国统计部门，在数据缺乏时使用英国石油公司（BP）的统计。通过对各指标的测度，其结果如表3～表5所示。

表3　2000～2004年中加能源安全指标测度结果汇总

指标体系	2000年		2001年		2002年		2003年		2004年	
	中国	加拿大	中国	加拿大	中国	加拿大	中国	加拿大	中国	加拿大
能源对外依存度(%)(S_1)	0.3177	0.1059	0.3177	0.1059	0.3177	0.1059	0.3177	0.1059	0.3177	0.1059
能源贸易集中风险度(%)(S_2)	0.0432	0.1008	0.0432	0.0720	0.0432	0.0720	0.0432	0.0720	0.0432	0.1008
能源消费强度(吨标油/千美元)(S_3)	0.0486	0.1458	0.0486	0.1458	0.0486	0.1458	0.0486	0.1458	0.0486	0.1458
化石能源消费所占比重(%)(S_4)	0.0194	0.0194	0.0194	0.0194	0.0194	0.0194	0.0194	0.0194	0.0194	0.0194
能源储采比(年)(S_5)	1.1767	1.2608	1.0590	1.2608	1.0590	1.2608	1.1767	1.2608	1.1767	1.2608
能源价格波动率(%)(S_6)	0.2420	0.2420	0.4114	0.2904	0.3872	0.3388	0.2904	0.2420	0.2662	0.3872
战略石油储备度(天)(S_7)	0.2859	2.5731	0.2859	2.5731	0.2859	2.5731	0.2859	2.5731	0.2859	2.5731
石油消费增长速度(%)(S_8)	1.1144	1.1144	1.1144	1.4328	0.7960	1.1144	0.4776	1.1144	0.1592	1.1144
运输通道可靠性评价值(S_9)	0.0859	0.7731	0.0859	0.7731	0.2577	0.7731	0.2577	0.7731	0.2577	0.7731
长期能源贸易对GDP的影响程度(%)(S_{10})	0.1309	0.0187	0.1309	0.0187	0.1309	0.0561	0.1309	0.0561	0.1309	0.0561
储量接替率(S_{11})	0.4930	0.4930	0.4930	0.4930	0.6902	0.4930	0.4930	0.4930	0.6902	0.4930
能源加工转换效率(%)(S_{12})	0.0535	0.0963	0.0535	0.0963	0.0535	0.0963	0.0535	0.0963	0.0749	0.0963
综合分值	4.0112	6.9433	4.0629	7.2813	4.0893	7.0487	3.5946	6.9519	3.4706	7.1259
评价	D→C	C→B	D→C	B→A	D→C	B→A	D→C	C→B	D→C	B→A



表 4 2005～2009 年中加能源安全指标测度结果汇总

指标体系	2005 年		2006 年		2007 年		2008 年		2009 年	
	中国	加拿大	中国	加拿大	中国	加拿大	中国	加拿大	中国	加拿大
能源对外依存度(%)(S_1)	0. 3177	0. 1059	0. 3177	0. 1059	0. 3177	0. 1059	0. 3177	0. 1059	0. 2471	0. 1059
能源贸易集中风险度(%)(S_2)	0. 0432	0. 1008	0. 0432	0. 0144	0. 0432	0. 0144	0. 0432	0. 0144	0. 0432	0. 0144
能源消费强度(吨标油/千美元)(S_3)	0. 0486	0. 1458	0. 0486	0. 1458	0. 0486	0. 1458	0. 0486	0. 1458	0. 0486	0. 1458
化石能源消费所占比重(%)(S_4)	0. 0194	0. 0194	0. 0194	0. 0194	0. 0194	0. 0194	0. 0194	0. 0194	0. 0194	0. 0194
能源储采比(年)(S_5)	1. 0590	0. 8405	0. 9582	0. 8405	0. 8405	0. 9582	0. 9582	0. 9582	0. 8405	0. 9582
能源价格波动率(%)(S_6)	0. 1936	0. 4356	0. 3146	0. 3872	0. 4114	0. 2904	0. 1694	0. 4356	0. 4356	0. 2420
战略石油储备度(天)(S_7)	0. 2859	2. 5731	0. 2859	2. 5731	0. 2859	2. 5731	0. 8577	2. 5731	0. 8577	2. 5731
石油消费增长速度(%)(S_8)	0. 4776	1. 1144	0. 4776	1. 4328	0. 4776	0. 7960	1. 1144	1. 4328	0. 7960	1. 4328
运输通道可靠性评价值(S_9)	0. 0859	0. 7731	0. 0859	0. 7731	0. 0859	0. 7731	0. 0859	0. 7731	0. 0859	0. 7731
长期能源贸易对GDP 的影响程度(%)(S_{10})	0. 1309	0. 0561	0. 1309	0. 0561	0. 1309	0. 0935	0. 1309	0. 0561	0. 1309	0. 0935
储量接替率(S_{11})	0. 4930	0. 4930	0. 6902	0. 4930	0. 6902	0. 6902	0. 6902	0. 6902	0. 4930	0. 6902
能源加工转换效率(%)(S_{12})	0. 0749	0. 0963	0. 0749	0. 0963	0. 0749	0. 0963	0. 0749	0. 0963	0. 0749	0. 0963
综合分值	3. 2297	6. 7540	3. 4471	6. 9376	3. 4262	6. 5563	4. 5105	7. 3009	4. 0728	7. 1447
评价	D→C	C→B	D→C	C→B	D→C	C→B	D→C	B→A	D→C	B→A

表 5　2010～2012 年中加能源安全指标测度结果汇总

指标体系	2010 年		2011 年		2012 年		2000～2012 年安全度变化	
	中国	加拿大	中国	加拿大	中国	加拿大	中国	加拿大
能源对外依存度(%)(S_1)	0.2471	0.1059	0.2471	0.0353	0.3177	0.1059	A→B→A 很安全→安全→很安全	D→E→D 不安全
能源贸易集中风险度(%)(S_2)	0.0432	0.0144	0.0432	0.0144	0.0432	0.0144	D→D 不安全	B→C→E 安全→临界→很不安全
能源消费强度(吨标油/千美元)(S_3)	0.0486	0.1458	0.0486	0.1458	0.0486	0.1458	E→E 很不安全	D→D 不安全
化石能源消费所占比重(%)(S_4)	0.0194	0.0194	0.0194	0.0194	0.0194	0.0194	E→E 很不安全	E→E 很不安全
能源储采比(年)(S_5)	0.8405	0.9582	0.8405	1.1767	0.8405	1.1767	C/B/A→D/C/B 临界状态	D/D/A→A/D/A 安全→临界→安全
能源价格波动率(%)(S_6)	0.2178	0.3388	0.3388	0.3388	0.3388	0.2420	C/C/A/E → B/A/B/C 不安全→临界→安全	E/A→B/D 很安全→临界
战略石油储备度(天)(S_7)	0.8577	2.5731	0.8577	2.5731	0.8577	2.5731	E→D 很不安全→不安全	A→A 很安全
石油消费增长速度(%)(S_8)	0.7960	1.1144	0.4776	1.1144	1.1144	1.1144	B→C→D→C→B 安全→不安全→安全	B→A→B 安全→很安全→安全
运输通道可靠性评价值(S_9)	0.2577	0.7731	0.2577	0.7731	0.2577	0.7731	E→D→E→D 很不安全→不安全	A→A 很安全
长期能源贸易对GDP的影响程度(%)(S_{10})	0.1309	0.0935	0.1309	0.0935	0.1309	0.0935	B→B 安全	E→D→C 很不安全→临界
储量接替率(S_{11})	0.4930	0.6902	0.6902	0.8874	0.6902	0.8874	C→B 临界→安全	C→B→A 临界→安全→很安全



续表

指标体系	2010 年		2011 年		2012 年		2000～2012 年安全度变化	
	中国	加拿大	中国	加拿大	中国	加拿大	中国	加拿大
能源加工转换效率(%)(S_{12})	0.0749	0.0963	0.0749	0.0963	0.0535	0.0963	C→B→C 临界→安全→临界	A→A 很安全
综合分值	4.0268	6.9231	4.0266	7.2682	4.7126	7.2420	4.0112→4.7126	6.9433→7.2420
评价	D→C	C→B	D→C	B→A	D→C	B→A	D→C	C→B

注：两国分别计算见附表 1～附表 6。

从对比两国计算结果，可以看出以下两点。

（1）加拿大能源出口安全度要大大高于中国。其中能源储采比（S_5）、运输通道可靠性评价值（S_9）、储量接替率（S_{11}）以及能源加工转换效率（S_{12}），加拿大都处于“很安全”或“安全”状态；并且安全综合指数从 2000 年的“临界”状态向“安全”状态变动。能源综合安全分值 2012 年比 2000 年提高 0.2987。不过，值得注意的是，在 12 项指标中，加拿大能源对外依存度（S_1）较大，能源贸易集中风险度（S_2）过高；能源消费强度（S_3）超出世界安全标准（0.15 吨标油/千美元）。此外，近年由于加拿大油砂的大力开采，使得一次能源中化石能源比重（S_4）较高。这些不安全因素压低了加拿大的能源综合分值。

（2）中国能源进口安全度总体处于“不安全”状态。表现为能源贸易集中风险度（S_2）依然很高，来自中东、非洲的石油比重过大；能源消费强度（S_3）过大；化石能源比重（S_4）（主要是煤炭）过高。不过，值得注意的是，一些安全指标值朝着积极的方向转变，从而使得中国安全度综合分值在提高，即从“不安全”朝着“临界”方向前进。其中战略石油储备度（S_7）、运输通道可靠性评价值（S_9）已由“很不安全”转为“不安全”；储量接替率（S_{11}）也从“临界”转向“安全”。尽管中东、非洲的石油集中度过大，但已经从 2000 年 77.7% 变为 2012 年的 59.3%。四大能源通道的建设、战略储备的增多，使得中国能源综合安全分值在提高，2012 年比 2000 年提高 0.7014，增加值高于加拿大（见图 1）。

分析中加能源综合分值结果，有一系列因素的影响。首先，政府政策的影

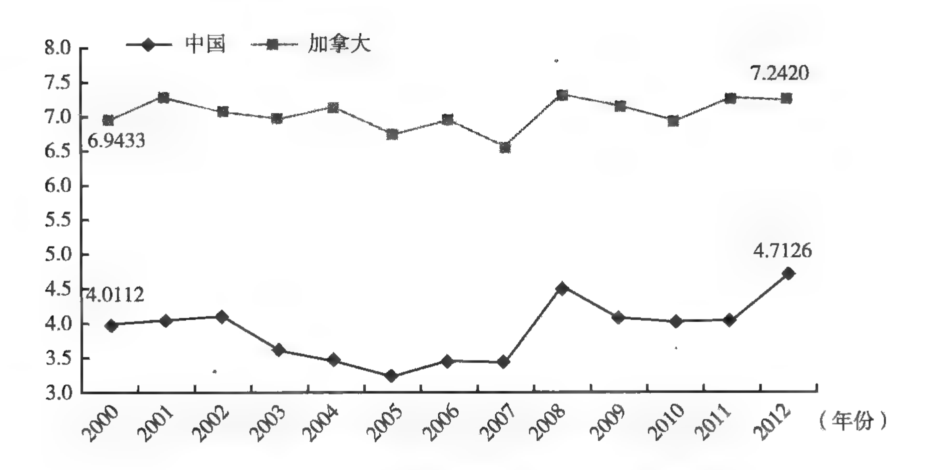


图1　2000～2012年中加能源安全测度综合分值比较

资料来源：根据表3、表4、表5计算结果制图。

响。比如，中国政府对能源安全问题日益重视，采取了多种措施保障能源安全，包括，发展新能源；投资建设三期石油储备基地；加强与邻国之间能源合作，修筑中亚、俄罗斯、缅甸油气管道；组建舰艇编队，赴亚丁湾、索马里海域执行护航任务；开展节能减排活动，降低油耗等。其次，经济周期对能源价格的影响。这一因素对净出口国的加拿大影响尤其显著。最后就是美国因素的影响。无论是美国出兵攻打伊拉克，制裁伊朗，还是“页岩气革命”，都在一定程度上影响世界能源的供求关系。这也表明，对加拿大而言，将美国作为唯一或主要的油气出口目的地（2012年原油及等价量占96.76%，管道天然气出口100%），存在一定的经济风险。显然，加拿大有必要探寻能源出口上的多元化途径。

三　中加能源合作的前景、难点及建议

中加两国经济与贸易具有很大的互补性，能源合作上具有广阔的前景和安全意义。中国拥有较为充裕的外汇储备，若干实力雄厚、期望进行海外投资的能源公司，以及丰富的劳动力；而加拿大拥有广袤的资源以及先进的能源开采技术。中国从北美进口石油，就运输通道而言，相对于从中东与非洲地区进口

要安全得多。而中国相当规模的油气需求以及直接投资，有助于加拿大抵御本地区经济周期风险和解决能源开发中的资金问题。

事实上，中加能源合作已经开展多年，中国企业投资加拿大包括油砂在内的能源项目，加拿大对中国的核电、油气田、煤层气进行投资、勘探与开发，但双边规模都不大。本文认为合作难点主要在于（1）美国因素。美国要求加拿大的能源首先保障美国需求的美加协议，阻碍了加拿大对其他国家的能源出口。不过，目前这一因素的影响力随着美国国内页岩气的大力开发在下降。（2）环境保护运动的影响。加拿大国内环保人士对开采本国油砂所带来的环境污染问题表示坚决地反对，给中国投资加拿大油砂项目带来风险。（3）政治因素。哈珀总理第一任时期，中加经贸关系受到政治因素的干扰。不过，其第二任后，政治正在让位于经济。应该说，目前是两国开展能源合作最好的时机。

为此，这里对中加能源合作提出三点建议。（1）进行多领域的能源合作。合作领域包括贸易、投资、技术、研发、教育等。除了进口加拿大的油气资源外，中国可采取优惠政策鼓励加拿大企业投资中国能源的勘探，比如允许加拿大企业以技术参股的形式参与中国国内页岩气的开发。加强能源技术人才的培训，作为油气大国的加拿大，在能源开采技术方面拥有丰富的知识经验，中国高校、能源公司可邀请加拿大能源专家来华讲学，或派遣留学生或员工到加拿大学习。（2）中国政府在鼓励企业投资加拿大油气田项目时，应强调企业的社会责任，提高开采技术，注重当地的环境保护，并将其作为企业对外投资审批的一项重要指标。同样对于外企在华投资审批，也需纳入环保论证和监督。（3）劳务输出。加拿大地广人少，劳动力成本较高，加拿大政府可通过国际承包项目的设立，允许中国对加劳务输出。这不仅有利于降低加拿大油气开发成本，也有利于扩大加拿大境内消费，拉动其他产业的发展。

参考文献

中华人民共和国国家统计局：《中国统计年鉴》，2000～2012年。

中华人民共和国国家统计局：《中国能源统计年鉴》，2010～2012年。

中华人民共和国国家统计局：《中华人民共和国国民经济和社会发展统计公报》，2000～2012年。

中华人民共和国国土资源部，http：//www. mlr. gov. cn/zygk/#。

刘刚：《破解中国石油安全隐患》，《石油与装备》2008年第5期。

《加拿大的能源工业》，http：//198. 23. 226. 186/article－18230－2. html。

李文、高杰：《中加能源合作现状与前景》，《国际石油经济》2006年第12期。

林珏：《中国石油安全状况分析——2006～2008年中国石油安全指标测度》，《亚太经济》2010年第2期。

Statistics Canada, CANSIM, Search results, Table 128－0016 Supply and demand of primary and secondary energy in terajoules, annual (terajoules), Primary energy, 2013－02－01.

Statistics Canada, 57－601－X, Energy Statistics Handbook, First quarter 2012.

"BP Statistical Review of World Energy", June 2000～June 2013.

IEA, Tracking Clean Energy Progress 2013, Figure 1. 19 Natural gas spot prices.

Canada, National Energy Board, Annual Report 2012 to Parliament, http：//www. neb-one. gc. ca/clf-nsi/rpblctn/rprt/2012/nnlrprt2012－eng. html#cn-tphp.

GISIS：Piracy and Armed Robbery, Report Incidents of Piracy and Armed Robbery, http：//gisis. imo. org/Public/PAR/Search. aspx.

加拿大与中美石油战略博弈研究

刘　丹*

摘　要：

中国与加拿大在常规能源和非常规能源方面进行合作是有着良好的基础与意愿的，中加合作既能够在常规能源逐渐枯竭的时候缓解作为能源消费大国的中国的能源安全压力，也能够在美国逐渐走向能源独立的情况下解决加拿大出口渠道单一的问题。但是中国想要扩大对加拿大的能源合作力度及能源投资规模的单纯经济愿望很容易被解读为带有敌意的政治意图，将经济问题政治化之后也就容易形成合作阻力。美国对中国凭借不断增强的经济实力来扩大与加拿大等美国邻国的投资和贸易关系的行为十分警惕。因此，中国更是应该积极主动地抓住机会，充分利用自身的优势，降低各种干扰因素的影响。

关键词：

常规能源　非常规能源　战略博弈

一　加拿大油气能源概况

加拿大是传统的能源大国，幅员辽阔，其国土面积约为998万平方公里，拥有丰富的石油、天然气、煤等重要资源。能源一直是加拿大经济的一个重要组成部分，为加拿大带来大量的投资、贸易收入与就业机会。2012年，加拿

* 刘丹，博士生，澳门大学政府与行政管理学系。研究方向：国际关系、能源战略和加拿大外交政策。

大能源业产值占 GDP 的 9.5%，能源出口达 1076 亿加元，净收入 630 亿加元。[①] 已探明的油砂原油储量为 1732 亿桶，占全球探明油砂储量的 81%；[②] 而其产量居世界第六位，排在俄罗斯、沙特阿拉伯、美国、中国和伊朗之后。加拿大独立智库弗雷泽学院 2013 年公布的最新研究报告显示，加拿大已是“新兴能源超级大国”，[③] 如果以原油、天然气、石油产品和电力出口额综合计算，加拿大 2009 年时就已经成为世界第五大能源出口国，仅次于俄罗斯、沙特阿拉伯、挪威和伊朗（见表 1）。其中，原油和天然气是加拿大最重要的能源资源，占整个能源生产结构的 74%，[④] 加拿大的原油储量仅次于沙特阿拉伯，居世界第二位，其中 97% 以油砂形式存在。

表 1　2009 年能源净出口国家排名

单位：百万吨石油当量

排名	原油	石油产品	天然气	电力	总计
1. 俄罗斯	248.3	100.3	124.5	1.3	474.4
2. 沙特阿拉伯	318.5	53.3	0.0	0.0	371.8
3. 挪威	87.1	11.4	85.2	0.8	184.5
4. 伊朗	126.4	5.3	0.8	0.4	132.9
5. 加拿大	59.3	8.8	61.6	2.9	132.6
6. 委内瑞拉	90.4	34.4	-1.7	0.0	123.1
7. 尼日利亚	116.0	-7.0	13.1	0.0	122.1
8. 卡塔尔	43.1	12.7	60.0	0.0	115.8
9. 阿尔及利亚	47.3	17.7	46.9	0.0	111.9
10. 伊拉克	95.7	0.0	0.0	0.0	95.7

资料来源：International Energy Agency，2012b。

① Energy and the Canadian Economy, in Canadian Energy Overview 2012 - Energy Briefing http：//www.neb-one.gc.ca/clf-nsi/rnrgynfmtn/nrgyrprt/nrgyvrvw/cndnnrgyvrvw2012/cndnnrgyvrvw2012 - eng.html#s3.

② 中华人民共和国外交部：《加拿大国家概况》，http：//www.fmprc.gov.cn/mfa_ chn/gjhdq_ 603914/gj_ 603916/bmz_ 607664/1206_ 608136/。

③ Gerry Angevine and Kenneth P. Green, Canada as an emerging energy superpower, Fraser Institute, March 2013.

④ 中华人民共和国商务部：《加拿大主要能源领域国际合作状况以及加美合作动向》，2006 年 11 月 01 日，http：//www.mofcom.gov.cn/aarticle/i/dxfw/nbgz/200611/20061103589756.html。



在目前世界前十位的原油生产国中，加拿大位列第五，落后于俄罗斯、沙特阿拉伯、美国和中国（见表2）。然而，蕴藏在阿尔伯塔省油砂中大约1.7亿万桶的石油，以及不断改善的钻探技术和水力压裂技术水平使得加拿大拥有巨大的发展潜力。美国能源信息情报署（Energy Information Administration，EIA）的数据显示，根据目前所探明的储量，加拿大在未来最具潜力的十大石油生产国中排名第三，仅次于沙特阿拉伯、委内瑞拉（见表3）。

表2　2012年原油生产国排名

单位：十万桶/日

排　名	储　量	排　名	储　量
1. 俄罗斯	10.40	6. 伊朗	3.60
2. 沙特阿拉伯	11.73	7. 阿拉伯联合酋长国	3.20
3. 美国	11.11	8. 伊拉克	3.00
4. 中国	4.40	9. 墨西哥	2.90
5. 加拿大	3.90	10. 科威特	2.80

资料来源：2012 World Oil Production，US Energy Information Administration，http：//www.eia.gov/countries/index.cfm？view = production。

表3　2012年原油探明储量国家排名

单位：亿桶

排　名	储　量	排　名	储　量
1. 沙特阿拉伯	267.0	6. 科威特	104.0
2. 委内瑞拉	211.2	7. 阿拉伯联合酋长国	97.8
3. 加拿大	173.6	8. 俄罗斯	60.0
4. 伊朗	151.2	9. 利比亚	47.1
5. 伊拉克	143.1	10. 尼日利亚	37.2

资料来源：World Proved Reserves，US Energy Information Administration，http：//www.eia.gov/countries/index.cfm？view = reserves。

加拿大国家能源局2011年发布的长期预测报告指出，加拿大的石油产量有望在2020年前达到每日450万桶，比2010年的每日300万桶增加50%。[①] 这还

① National Energy Board，“Canada's Energy Future：Energy Supply and Demand Projection to 2035”，http：//www.neb-one.gc.ca/clf-nsi/rnrgynfmtn/nrgyrprt/nrgyftr/2011/nrgsppldmndprjctn2035 – eng.pdf.

是保守估计，因为加拿大国家能源局所统计的数据还不包括目前尚未确认的页岩油部分。加拿大的石油用于自给绰绰有余，大部分都用于出口（见图1）。随着其石油产量的逐步提升，一旦通往不列颠哥伦比亚海岸和/或美国西海岸的管道铺设完成，加拿大出口美国还有亚洲市场的石油必将大幅增加。加拿大石油生产者协会（Canadian Association of Petroleum Producer，CAPP）对此则更加乐观，2012年该协会在年度报告中预测2030年原油日产量可达620万桶，而到了2013年更是指出，到2030年加拿大原油日产量可达670万桶，是2012年320万桶的两倍多。[①] 推动原油产量增加的主要动力是新科技的发展，加拿大西部的老油井得到进一步开采，而同时以传统方式开采的原油产量也在不断上升，到2015年可以达到日产140万桶并维持该水平至2030年（见表4）。

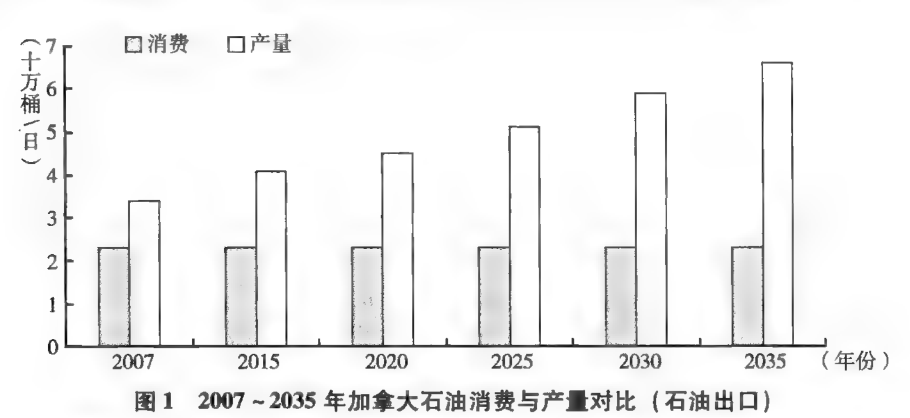


图1　2007～2035年加拿大石油消费与产量对比（石油出口）

资料来源：US Energy Information Administration，http：//www.eia.gov/countries/country-data.cfm? fips＝CA。

表4　加拿大原油产量预测

单位：十万桶/日

年　份	2012	2015	2020	2025	2030
总计（包括油砂）	3.2	3.9	4.8	6.1	6.7
加拿大东部	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1
加拿大西部传统油井（包括凝析油）	1.2	1.4	1.4	1.4	1.4
油砂	1.8	2.3	3.2	4.5	5.2

资料来源：CAPP，Crude Oil：Forecast，Markets & Transportation，June 2013，http：//www.capp.ca/getdoc.aspx? DocId＝227308&DT＝NTV。

① CAPP，"Continuing increase in oil production strengthens Canada's position as a preferred supplier to North American"，global markets，http：//www.capp.ca/aboutUs/mediaCentre/NewsReleases/Pages/2013－OilForecast.aspx.



二　加拿大能源出口多元化：美国因素

因为地理位置相邻，美国一直都是加拿大丰富能源的传统出口地，而石油方面，加拿大更是超过沙特阿拉伯等国家，成为美国最大的石油进口国（见图2）。多年来美国从加拿大进口的石油量也都基本保持递增的状态（见图3）。因此，两国在能源方面一直保持着紧密的依赖关系。然而，这种关系并不会因为地缘上的亲密而永远维持下去。对于美国而言，与任何其他国家一样，能源安全至关重要，而增加能源供给的多样性、减少对单一能源生产区域的依赖，或者是提高能源自给能力，才是确保能源安全性的重要原则。美国作为全世界最大的能源消费国，在能源安全问题日益严峻、国内针对加拿大油砂及其能源政策的反对声增大的情况下，调整能源发展战略、提高自给能力成为一个重要的选择，这也恰恰成为正在走向“能源超级大国”的加拿大的隐忧。

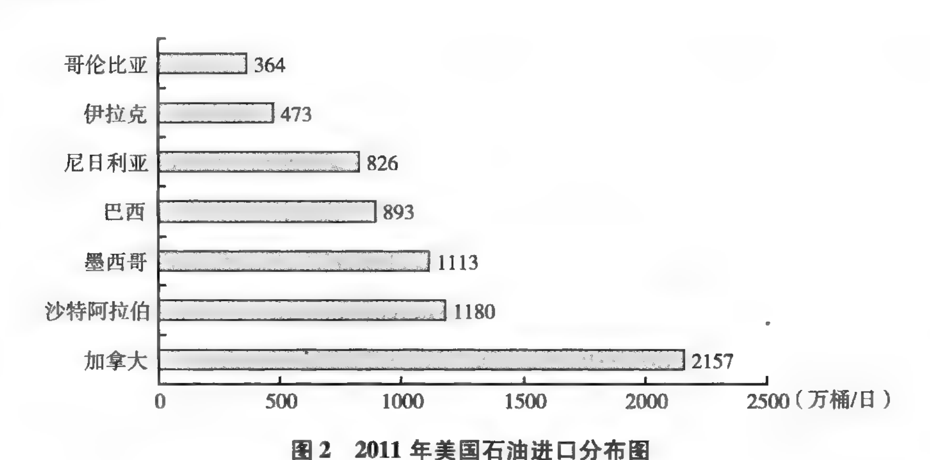


图2　2011年美国石油进口分布图

资料来源：US Energy Information Administration。

首先，近年来美国的致密砂岩油产量飞速增长，2000年，美国的石油总产量还仅为每天20万桶，而到2020年前后，产量可能达到每天300万桶。[①]

① 崔守军：《能源大外交——中国崛起的战略支轴》，石油工业出版社，2012。

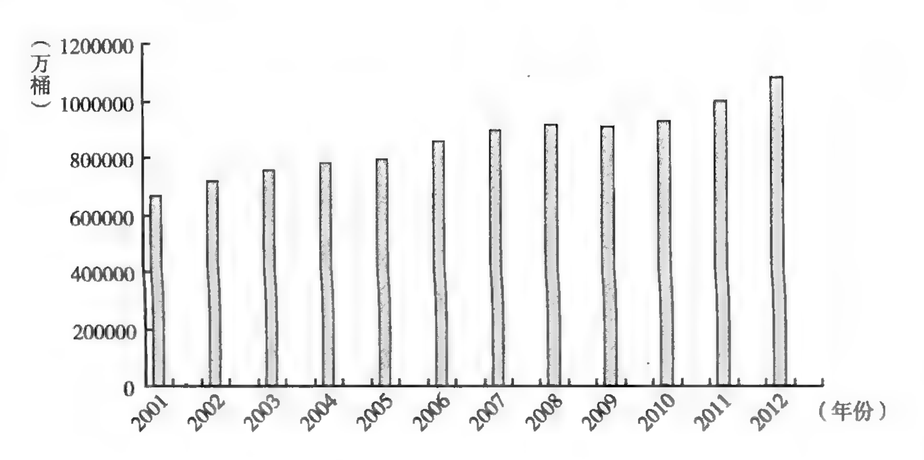


图3　2001～2012年美国从加拿大进口石油

资料来源：U. S. Energy Information Administration, http://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx? n = pet&s = mttimuscal &f = a。

美国能源信息署的数据显示，2013年4月美国原油出口量达每日13.2万桶，[①]创下21世纪以来的最高纪录，当月原油生产量更是创下21年来新高，而美国从欧佩克国家进口的原油则持续创下新低（见表5）。美国对石油与石油产品进口的依赖不断下降的趋势（见图4）对加拿大来说并不是好消息，因为一直以来加拿大生产的石油有95%左右都是出口到美国。从目前的趋势来看，美国实现能源独立指日可待，这就促使一直在“大树底下好乘凉”的加拿大需要大力度调整能源出口战略，寻找新的市场。

表5　美国从欧佩克国家进口石油

单位：万桶

年份	进口量	年份	进口量	年份	进口量
1990		1995	1544232	2000	1904118
1991		1996	1541303	2001	2017878
1992		1997	1667525	2002	1680889
1993	1589348	1998	1790434	2003	1884084
1994	1550153	1999	1807788	2004	2086462

① U. S. Energy Information Administration, “U. S. Exports of Crude Oil”, http://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx? n = PET&s = MCREXUS2&f = M.

续表

年份	进口量	年份	进口量	年份	进口量
2005	2013603	2008	2179305	2011	1662720
2006	2013603	2009	1734143	2012	1563273
2007	2182607	2010	1790811		

资料来源：U. S. Energy Information Administration, http://www. eia. gov/dnav/pet/hist/LeafHandler. ashx? n = pet&s = mttimxx1 &f = a。

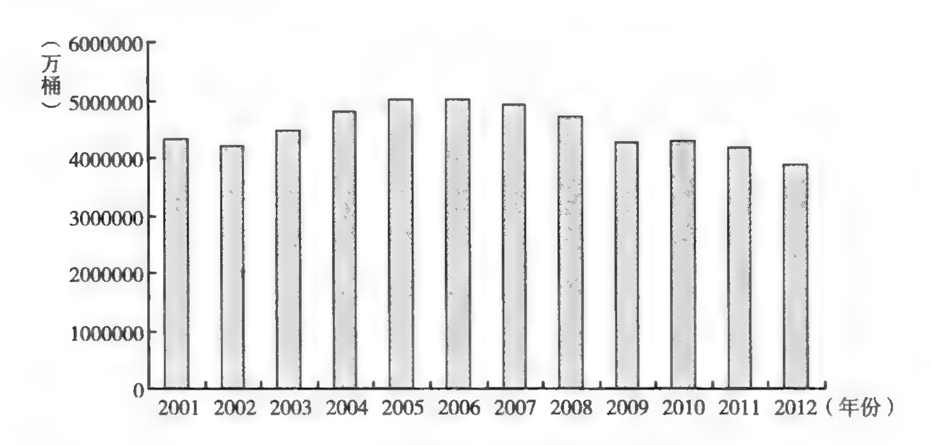


图 4　2001～2012 年美国进口石油与石油产品

资料来源：US Energy Information Administration, http://www. eia. gov/dnav/pet/hist/LeafHandler. ashx? n = pet&s = mttimus1 &f = a。

其次，美国对于美加石油贸易的态度也不容乐观。一方面，由于生产过程需要耗费大量的水，并且肮脏的采油水无法再回收利用，加拿大丰富的油砂资源所产出的石油被当作是“脏油”（Dirty Oil），被认为对环境和水源造成严重的污染。[①] 因此，为加强输油管道运力，加拿大的“横跨加拿大公司”在 2009 年提出修建从加拿大西部阿尔伯塔省产油地直通美国得克萨斯墨西哥湾炼油厂的“超大型关键石油输油管”计划，遭到美国环保人士的强烈质疑和反对。[②] 美国

① “Alberta's “Dirty Oil”: Drillers, Opponents Square Off” http: //www. cnbc. com/id/100641619 15 Apr 2013.

② 《输油管让加拿大颇为揪心》，人民网，http: //paper. people. com. cn/gjjrb/html/2013 - 06/27/content_ 1259947. htm。

总统奥巴马为此推迟了该计划，并在其2013年6月25日华盛顿乔治敦大学发表的减排讲话中提出，要批准"超大型关键石油输油管"计划的先决条件是"不会显著恶化碳排放问题"。[①] 这让对该计划一直抱有希望的加拿大颇为揪心。另一方面，美国国内有意见认为，加拿大想要成为全球能源超级大国的冲动导致其成为一个"流氓石油国家"，其政府已经开始为此忽视国内反对的声音，甚至迫使研究气候变化的科学家噤声，撤销用于环境科学的资金等。加拿大已经不再是美国的好邻居了。[②]

因此，鉴于本国能源产量大增，远远超过本国能源消费；传统能源出口对象美国逐渐实现能源独立，需求逐渐降低。同时世界能源消费增加，加拿大政府的能源出口多元化战略已然是刻不容缓，正如加拿大总理哈珀2012年访问中国广州时所说，"加拿大已经日益认识到，只有能源出口市场多元化才能最大限度实现加拿大的商业利益"。[③] 在加拿大寻求能源出口多元化的战略中，最具发展潜力的亚洲市场无疑是重点目标，而与美国同为世界能源消耗大国的中国更是加拿大的最佳选择。

三　加拿大与中国的非常规能源合作与问题

一直以来，大部分能源的稀缺性和不可再生性使各国在面对激烈竞争的同时也不得不开始正视传统能源产量逐渐下降的趋势，而以页岩气、油砂、致密油气等为代表的非常规能源的发现、开采和商业利用让各国看到了未来能源发展的新方向。中国和加拿大在这个领域有着共同的利益驱动，加拿大非常规能源储量丰富，并且近年来有了能源出口多元化的诉求，这对世界能源消耗量最大、亟须扩大海外能源投资与合作的中国来说，是一个绝佳的选择。前者想"走出去"，后者想"引进来"，这就意味着两国拥有合作的必要性和良好的意

---

① Brad Plumer, "Obama may have left himself wiggle room to approve Keystone XL", http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2013/06/25/did - obama-leave-himself-some-wiggle-room-to-approve-keystone-xl/ June 25 2013.

② Andrew Nikiforuk, "Oh, Canada—How America's friendly northern neighbor became a rogue, reckless petrostate", http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/06/24/oh_ canada June 24 2013.

③ http://news.gc.ca/web/article-eng.do? nid=656549 10 February 2012.



愿，但这种的“你情我愿”在实施过程中是不太可能一帆风顺的，需要克服国内、国外政治负面因素的影响，弥补技术、管理、人才等方面的差距，使能源博弈达到最佳平衡点，为合作创造越来越理想的环境。

1. 中加非常规能源合作现状

由于常规油气能源分布不均、数量有限，一直以来，全世界对中东石油的依赖程度都是相当高的，因此围绕该地区所展开的能源供应以及能源输送路线的竞争与矛盾也是此起彼伏，进一步导致了能源安全问题的日益严峻，也使得国际社会对能源问题的全球治理寄予厚望。常规能源的开采已经达到峰值，产量已进入下降趋势，而同时伴随的却是不断激增的能源需求。新兴经济体，尤其是亚洲经济的迅速崛起对于能源的巨大需求也令人担忧。国际能源署署长田中伸男预计，从2008年到2035年，亚洲能源需求将占全球一次性能源需求增加量的70%，亚洲在全球能源需求方面将发挥决定性作用。[①] 因此，能源问题今后将更多地从国家安全和战略安全的角度来考量，而且将越来越多地考虑到除了国内供应之外，还有“国外供应来源的地理位置以及这种供应是否可以安全获得”[②] 等问题。

加拿大作为一个能源净出口国，是全球五大能源生产国之一，尤其是在常规与非常规石油、天然气以及水力发电等领域都拥有丰富的资源储备，同时更是美国最大的国外能源供应国。[③] 随着全球常规石油的产量达到峰值，新的开采技术不断提高，世界各国已经开始将目光转向非常规石油的勘探和开采，例如油砂、油页岩、特重质油等。其中油砂资源凭借分布广泛、储量大、出油率稳定等特点，成为目前非常规石油中最具开发前景的资源。而加拿大无论是从油砂储量还是目前已经具备的完善的开采产业链来看，都是其中的佼佼者。

中国与加拿大之间有着长期的良好合作关系，中国已经成为加拿大第二大贸易伙伴。在能源方面，两国的合作更是早在20世纪70年代建交之初就开始

---

① 《重视全球能源安全　加强国际能源合作——第二届全球智库峰会第一分论坛综述》，《经济研究参考》2011年第49期。

② 博·黑恩贝克：《石油与安全》，俞大畏等译，商务印书馆，1976。

③ EIA："Canada Analysis". http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=CA.

了，加拿大政府近年来更是致力于加强与中国在能源方面的联系与合作，以提升其能源利益，促进其长期的经济发展。[①] 随着中国经济以及全球化进程的发展，中国也开始推行“走出去”的能源外交战略，通过海外能源资产并购来确保能源安全。近年来，两国在非常规能源领域的合作主要有以下特点。第一，中国与加拿大在非常规能源方面的合作主要是以两国的战略伙伴关系为依托，通过签署各项实质性的协定与项目的方式进行。2005 年，中国与加拿大建交 35 周年之际，两国签署《中加联合声明》《二十一世纪能源合作声明》等一系列资源、能源等领域的协定和谅解备忘录，并将两国关系从“全面合作关系”上升为“战略合作伙伴”。加拿大总理马丁携大型经贸代表团访问中国，双方签署了一系列合作项目，其中有 7 个能源方面的合作协议，两国决定共同推动在油气领域的合作，包括阿尔伯塔省油砂方面的合作。[②] 之后在 2009 年 12 月、2012 年 2 月两国也都签署了包括矿产资源在内的多项合作协议，进一步加强了战略合作伙伴关系。[③] 第二，中国参与加拿大非常规能源合作与投资的主体是以中石油、中石化、中海油为首的大型国有石油企业。随着中国实践“走出去”的能源战略，这些企业不断扩大在海外的石油投资，其中对加拿大的能源投资规模也是越来越可观，近年来更是瞄准了加拿大丰富且成熟的油砂资源。2005 年，中石化投资 1.5 亿加元入股加拿大北极之光油砂项目；[④] 2007 年，中石油获得加拿大阿尔伯塔省油砂矿开发权；[⑤] 2010 年，中石化获准出资 47 亿加元收购康菲石油公司持有的加拿大 Syncrude Canada Ltd. 公司 9.03% 的股权，而 Syncrude 公司拥有世界最大的油砂生产项目。[⑥] 2011 年，中海油投资

---

① “Canada-China Memorandum of Understanding on Energy Cooperation.” 8 February 2012, http://www.pm.gc.ca/eng/media/asp? id=4625.

② 李文、高杰：《中加能源合作现状与前景》，《国际石油经济》2006 年第 12 期。

③ “Canada and China strengthen strategic partnership”, http://www.pm.gc.ca/eng/media.asp? id=4631.

④ 《共同开发“北极之光”，中石化 1.5 亿加元投资油砂》，人民网，http://finance.people.com.cn/GB/1039/60370/62608/63222/4356243.html。

⑤ 商务部中国企业境外商务投诉服务中心：《中石油获阿尔伯塔油砂矿开发权》，http://shangwutousu.mofcom.gov.cn/aarticle/ddgk/zwminzu/h/200707/20070704847817.html。

⑥ 《中石化 47 亿加元参股加拿大油砂项目》，人民网，2010 年 04 月 13 日，http://energy.people.com.cn/GB/11358646.html。

21 亿美元成功收购加拿大油砂生产商 OPTI 公司。[①]

2. 中加非常规能源合作的有利因素

中加两国能够在非常规能源合作方面不断取得进步，主要得益于以下几个原因。

第一，加拿大拥有丰富的非常规能源储备、先进的开采技术以及良好的投资环境。加拿大的石油储量相当丰富，其中主要以油砂的形式存在。加拿大西部阿尔伯塔省的油砂资源剩余可采储量达到 1431 亿桶，占全球常规石油探明经济可采储量的 10.3%，仅次于沙特阿拉伯和委内瑞拉。[②] 虽然世界上还有其他几个国家也拥有较为丰富的油砂矿产，例如委内瑞拉、俄罗斯、美国和中国，但加拿大是所有国家中油砂矿开采时间最长、经验最丰富、技术水平最高的国家。通过多年的发展，加拿大已经实现了油砂资源的大规模商业化生产，拥有完整的产业链，这都是其他国家不可比拟的优势。除了储量丰富外，加拿大安全、完善的投资环境和制度也是吸引海外投资的重要因素。中国过去很多海外能源投资都集中在中东、非洲等地区，而这些地方动荡的制度与环境意味着海外能源投资需要承担很大的风险，“走出去”的企业经常会遭受到资产甚至人身安全的损失。

第二，中加两国能源安全的需要。能源安全一直是世界各国最关注的问题之一。事实上，无论是能源进口国还是出口国都存在这一考虑。中加两国在非常规能源方面的合作对两国的能源安全是一个双赢的选择。一方面，随着中国经济的飞速发展，中国已经成为全球最大的能源消费国，尤其是石油的对外依存度逐年提高（见图 5）。早在 2009 年，中国原油进口依存度已经达到了 51.29%。[③] 而且从石油进口来源看，中国对于中东和非洲的石油依赖性是最高的，其中 2011 年中国从中东进口原油占总进口的 50% 以上，从非洲进口原油也超过 20%（见图 6）。[④] 如此高的对外依存度以及相对较少且不稳定的选

① 《中海油收购加拿大油砂企业》，新浪网，2011 年 07 月 20 日，http://finance.sina.com.cn/roll/20110721/005910181727.shtml。

② BP Statistical Review of World Energy June 2011，p. 6.

③ 《中国原油进口依存度首超警戒线，加剧能源安全风险》，人民网，http://energy.people.com.cn/GB/11241678.html。

④ EIA：《China Analysis》. http://www.eia.gov/countries/analysisbriefs/China/china.pdf.

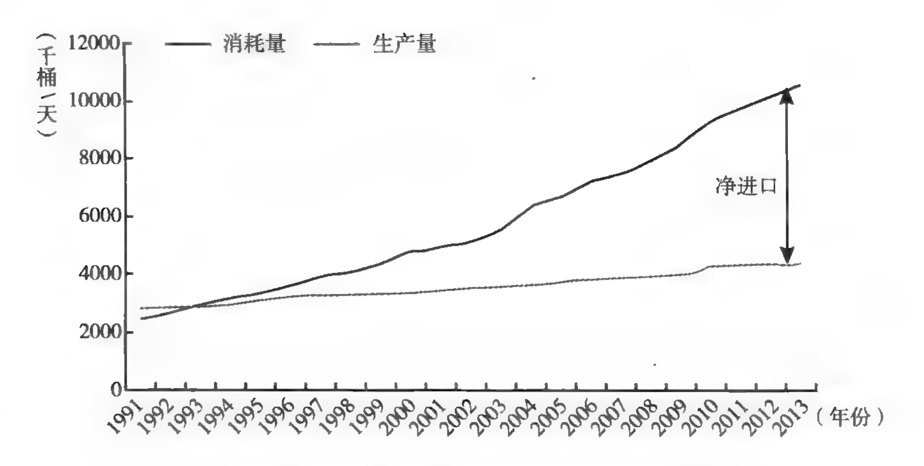


图 5　1990～2013 年中国石油生产与消耗

资料来源：U. S. Energy Information Administration International Energy Statistics and Short-Term Energy Outlook （August 2012）。

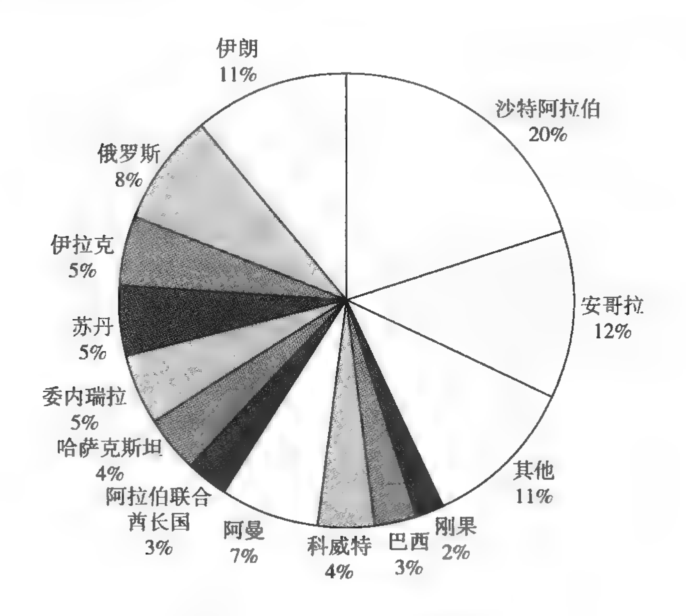


图 6　中国石油进口来源分布

资料来源：FACTS Global Energy。

择意味着中国想要确保能源安全就必须调整能源战略、增加能源进口以及对外能源投资的选项，实现能源获取的多元化。如今，新的全球能源供应中心正在

逐渐成形，即 SCSC 轴心：沙特（Saudi）－里海（Caspian）－西伯利亚（Siberia）－加拿大（Canada）。[①] 加拿大作为其中一员，天然的资源优势和后天良好的社会条件，无疑是中国未来确保能源供应安全的重要选择。另一方面，加拿大虽然没有能源进口的需要，但却也有着出口渠道单一化的问题。一直以来，加拿大有超过 95% 的石油都是供应给美国的，这使其对美国的能源贸易的依赖性相当高。但事实上，在能源领域美国和加拿大是各自有着不同的利益诉求，美国作为进口国，其利益自然是能源价格的最低化以及供应的安全，而加拿大的利益则是能源价格的最高化及需求的安全。然而近年来，随着美国在页岩气开发方面取得重大突破，美国对于能源进口的需求直线下降，这对加拿大来说意味着未来能源出口的大量减少，亟须调整其能源出口战略，使其能源出口渠道多元化，减少对美国的依赖。于是，加拿大凭借其丰富的非常规能源储备，将目光投向了经济发展迅速的亚洲市场，尤其是全球最大的能源消费国中国。2012 年 7 月 11 日，加拿大阿尔伯塔省政府与加拿大非常规资源协会（CSUR）在卡尔加里合作举办了"亚洲－加拿大非常规资源论坛"，中国作为重要的合作伙伴也有参加。[②] 很明显，加拿大已经意识到，有必要开拓亚洲市场，加强与中国的能源合作，凭借本身丰富的能源资源充分地参与世界能源市场，成为影响国际能源格局的新动力。

3. 中加非常规能源合作中的障碍

如上所述，中国与加拿大在非常规能源方面进行合作是有着良好的基础与意愿的，既能够在常规能源逐渐枯竭的时候缓解作为能源消费大国的中国的能源安全压力，也能够在美国逐渐走向能源独立的情况下解决加拿大出口渠道单一的问题，这也是近年来中国企业在加拿大不断扩大投资规模并且取得成果的重要原因。但是，两国的合作依然受到来自政治因素、第三国因素、技术难题等方面的阻力，这也是在未来合作过程中需要重点关注和沟通解决的问题。

首先，虽然中国与加拿大之间的合作关系由来已久，也取得过不少成果，

---

① 韩立华：《能源博弈大战》，新世界出版社，2008。

② 国土资源部：《加拿大非常规能源协会主席迈克尔·道森访问中国地质调查局油气资源调查中心》，2012 年 12 月 06 日，http://www.cgs.gov.cn/cgjz/gjhz/gzdongtai/19230.htm。

但从历史上来看，加拿大无论是政治还是经济方面都还是更重视美国和欧洲。一方面，历史上加拿大作为英国的殖民地，其外交政策一直受到英国外交政策的影响，而在文化上则更容易与美国、欧洲产生共鸣，同时也拥有相同的政治体制。对于崛起中的东方大国——中国，不同的历史文化背景、长期的“中国威胁论”的宣传、迥异的政治体制，这都让加拿大很难与之达到和西方国家一样的亲近程度。[①] 虽然加拿大也意识到中国可以给其带来经济繁荣，但从安全角度来看，加拿大对中国始终隔着太平洋警惕地观望。这样一来，中国想要扩大对加拿大的能源合作力度及能源投资规模的单纯经济愿望很容易被解读为带有敌意的政治意图，将经济问题政治化之后也就容易形成合作阻力。此前中石油收购加拿大安桥石油公司未果就是一个很典型的例子，正是因为原本对双方来说是双赢的收购项目被夹杂了过多微妙的政治思维和意识形态猜测，最后便被认为是危及其国家安全而搁浅了。[②] 至于后来中海油以151亿美元高价成功收购加拿大油气巨头尼克森公司，也是一波三折，一再被延长审批期限。[③]

其次，由于牵涉的是作为战略资源的能源问题，中国与加拿大之间的合作与投资向来都不仅仅是这两个国家自己的事情，有时候阻力也来源于外部，即第三国，尤其是与加拿大毗邻且在能源方面有着重要联系的美国。美国是加拿大最大的贸易伙伴和能源出口对象，加拿大在经济贸易方面对美国的依赖性是非常大的，而且因为相邻的地理位置和相似的文化背景，加拿大在政治、社会、文化等领域也同样是与美国联系相当紧密，容易受到美国的影响。就中国与加拿大的非常规能源合作而言，美国基于以下几点考虑可能会造成一定的阻力。第一，凭借加拿大在非常规能源方面的巨大优势，中国扩大与加拿大的合作与投资，尤其是

---

① 2007年10月3日，加拿大环球邮报发表马科斯·占（Marcus Gee）撰写的题为《中国龙是怎样给加拿大带来繁荣的》评论文章，从通货膨胀角度来分析中国给加拿大所带来经济繁荣。见中华人民共和国商务部网站，《特稿：中国是这样给加拿大带来繁荣的》，2007年10月05日 http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/l/200710/20071005152845.shtml。

② 中华人民共和国商务部：《加拿大不欢迎中国投资，逼走中石油》，http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/i/jyjl/l/200707/20070704887822.html。

③ 《加拿大再次延长中海油收购尼克森审批期限》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2012-11/03/c_113594139.htm。



在油砂资源方面，无疑将为中国的崛起或者说复兴带来更为强大的动力，这毫无疑问将对美国早已动摇的霸主地位带来更大的挑战。第二，美国不仅是对中国在美国的投资并购行为感到紧张，而且也对中国凭借不断增强的经济实力来扩大与加拿大、墨西哥等美国邻国的投资和贸易关系的行为十分警惕。在美国这种"经济问题政治化"的思维里，中国企业在国外的这些投资行为由于政府的影响成分太多，所以不会是单纯的经济行为，而是带有一定政治目的的"特洛伊木马"，存在安全和经济风险。因此，当年中海油出资高达130亿美元收购优尼科，美国众议院以333:92票的压倒优势，要求美国政府中止这一收购计划，并以398:15的更大优势，要求美国政府对收购本身进行调查，中海油最终无功而返。[①] 之后对于中海油收购加拿大尼克森公司，虽然最终经过多次延长审批期限而成功。但由于其主要资产分布在加拿大、美国墨西哥湾和英国北海等地，所以初期美国再次作为批准国之一对此也还是进行了多番阻止。美国的政界人士不断给美国政府施压，要求政府对中国采取强硬手段，甚至提出新的能源立法，以便帮助美国打赢同中国进入北美能源的战役。

最后，要实现中加非常规能源合作和投资的美好愿景，还要面临行业竞争、技术等难题。从近年来中国三大石油巨头在海外投资的规模来看，中国石油企业"走出去"的战略是"不差钱"的，但参与到与加拿大的非常规能源合作，中国的石油企业必须面临比钱更为严峻的问题，那就是激烈的行业竞争和开采、输送等技术难题。中国企业在加拿大投资的主要阵地是其北部的阿尔伯塔省，在这里油砂探明的可采储量达到1740亿桶，占加拿大原油总储量97%。这里拥有世界上第三大石油储备，根据预测，到2020年这里的油砂油日产可能达360万桶。[②] 如此巨大的能源储备对大部分国家都相当有吸引力，全世界各大石油公司早已争先恐后地进驻，包括英国石油公司（BP）、美国壳牌、埃克森美孚、雪佛龙、韩国国家石油公司、泰国国家石油公司等，所以中石油等中国企业要想在加拿大的油砂投资与合作中分得一杯羹，必然面临着激

---

① 路透社：《美国会委员会呼吁警惕中国投资大增带来的安全风险》，http://cn.reuters.com/article/cnBizNews/idCNSB20090815201211O8。

② 中华人民共和国驻卡尔加里总领事馆经济商务室：《加拿大油砂业简况和合作机遇》，http://calgary.mofcom.gov.cn/article/ztdy/200801/20080105335149.shtml。

烈的竞争。此外，如此巨大的能源储备并非那么容易获得，对技术的要求是相当高的。油砂实质上是一种沥青、砂、富矿黏土和水的混合物，其开采方法与常规石油截然不同，并且根据其埋藏深度的不同，采用的开采方法也不完全一样，[①] 这也是为什么油砂资源开采成本一直居高不下。而中国也是由于存在技术和成本的限制，无法大规模开发国内丰富的非常规能源。[②]

4. 对策

合作一般都是以双赢为动机，更是需要以双赢为目的的行为。能源虽然看起来是个你增我减、我多你少的问题，但放在全球治理的范畴内，加强合作、共同合理开发才是解决全球能源安全问题的根本手段；而放在国家之间，合作更是一个可以达到经济利益、政治关系双赢的渠道。加拿大凭借丰富的非常规能源储备成为世界能源新贵，而中国作为能源消费大国无论从需求上还是从能力上，都将是加拿大能源合作的最佳选择之一。中国更是应该积极主动地抓住机会，充分利用自身的优势，降低各种干扰因素的影响。

首先，积极开展公共外交，拓展公共外交的渠道，改善中国社会、政府、企业在加拿大的形象，从心理上构建中加合作的良好平台。中国企业虽然有"走出去"的资本，但时常在对外投资与合作的过程中受挫，对企业来说，在激烈的国际市场竞争中，国家形象是企业的"公共产品"，良好的国家形象为企业的海外发展提供重要支撑。[③] 同时，"走出去"的企业作为中国海外利益的重要载体，也应成为公共外交的重要主体之一。将政府公共外交和企业公共外交结合起来，相得益彰，才能在中加非常规能源合作过程中有效起到改善企业和舆论形象、提高合作与投资的接受度的作用。一方面，政府通过开展公共外交，增强两国社会、企业间的交流与联系，为企业提供良好的形象支持；另一方面，企业重视自身的产品质量、企业管理和文化，承担相应的社会责任，通过这些内容为国家实力与形象加分。

---

① 郑德温、方朝合、李剑、葛稚新、王义凤：《油砂开采技术和方法综述》，《西南石油大学学报》（自然科学版）2008 年第 6 期。

② 《中海油收购 Nexen 显露中国油砂资源战略》，http://cn.reuters.com/article/CNAnalysesNews/idCNCNE87L06E20120822?pageNumber=3&virtualBrandChannel=0。

③ 周鑫宇：《公共外交研究应从"是什么"做起——〈中国国家形象调查报告 2012〉的启示》，察哈尔学会《公共外交季刊》2013 年春季号，http://www.charhar.org.cn/newsinfo.aspx?newsid=5540。

其次，在中加非常规能源合作过程中无法忽视美国因素，中国可以考虑构建多边机制，将能源问题作为全球治理问题来合作解决。加拿大是美国的“前院”，美国是加拿大最重要的盟国，两国在经济、政治、军事上一直都保持着密切的联系，虽然加拿大现在开始重视能源和外交的独立性，努力想降低对美国的依赖，但美国始终对中加能源合作有着重要的制约作用。对此，中国的态度应该更加客观，一方面客观地认识到加拿大追求的独立性并非代表加拿大放弃与美国的同盟关系，即便从其发展的多元化能源战略来看，加拿大通过“北方门户”管道开拓亚太市场，同时也将会有“基石 XL”管道盯住欧洲与拉美，[①] 并且可以将阿尔伯塔省的油砂更容易地运送到墨西哥湾的炼油设施，这对于美国炼油商也是有利可图的。另一方面，抱着客观的态度就应该采取客观的做法，即中国与加拿大的非常规能源合作既然不能排除美国的影响，则可以考虑构建中美加三边合作的对话机制，将负面制约因素转化为正面促进因素，将对非常规能源的利用放在全球治理的框架下讨论，那么作为全球最大的能源消耗国的中国、美国与作为非常规能源储量丰富的未来能源大国加拿大之间，纵然有竞争关系，但更多的是通过合作才能实现能源博弈整体利益最大化的目标。

最后，中国企业“走出去”的战略需要更高的管理水平和技术水平来搭配。正如休士顿的亚太能源咨询公司总裁 Al Troner 所说，“技术和运营管理，这两方面中国企业都必须要学习”。[②] 加拿大的能源财富不仅埋在地下，其优秀的企业、管理团队、科学技术等全方位的能力和经验也是加拿大能源领域重要的财富。[③] 这都要求中国在与加拿大的能源合作中更多地向加方学习。

---

① Canada's need for Northern Gateway, Keystone XL, pipeline capacity expansion a real concern, http://www.vancouversun.com/business/resources/Canada + needs + Keystone + Northern + Gateway + pipeline/7775970/story.html.

② http://money.163.com/12/0822/14/89H3FFTO00251LK6.html.

③ 中华人民共和国外交部：《共创中加能源合作的美好未来》，http://www.mfa.gov.cn/chn//gxh/tyb/ywcf/t968535.htm。

B.9

中国和加拿大的经贸关系研究

蒋 涌*

摘 要：

中加国际贸易与投资规模相对其他国家较小，中国对加拿大出口额在中国出口总额约占1.3%，加拿大对中国的直接投资比例占1.4%。但是双边经贸具有巨大的合作前景，目前中国是加拿大第二大贸易伙伴、第三大出口目的地和第二大进口来源国。本文梳理了中加双边贸易和投资情况，探讨加拿大的贸易政策和投资政策，并对中加两国未来经贸投资合作领域和发展空间做了探讨。

关键词：

加拿大 货物贸易 服务贸易 投资政策 双边合作

一 中加双边贸易投资概况

加拿大统计局数据显示，2012年，加拿大货物进出口额为9170.7亿美元，比上年（下同）增长1.5%。其中，出口4547.4亿美元，增长0.5%。2012年，加拿大对中国出口额为193.7亿美元，对中国的出口增长14.2%。矿产品、运输设备和机电产品是加拿大的主要出口商品，2012年出口额分别为1260.7亿美元、724.5亿美元和477.9亿美元，分别占加拿大出口总额的27.7%、15.9%和10.5%。中国是加拿大最大逆差来源国，逆差额为313.8亿

* 蒋涌，博士，副教授，广东外语外贸大学MBA学院院长助理。研究方向：国际商务、中加贸易、加拿大双语政策。



美元，同比下降0.1%。

而根据中国海关统计，2012年，中加双边贸易总额513.8亿美元，同比增长8.3%；中国对加拿大出口281.3亿美元，同比增长11.3%；自加拿大进口232.5亿美元，同比增长4.9%，中方顺差48.8亿美元。中国出口到加拿大的商品主要包括机件、设备、电器产品、家具寝具、钢铁制品、非针织服装及衣着附件、针织服装及衣着附件、塑料及其制品、车辆及其零件、玩具等；自加拿大进口的产品主要有木浆及回收纸、矿砂矿渣及矿灰、电机电气设备、矿物燃料、含油籽仁及果实、机械等。[①] 中国在劳动密集型产品的出口一直具有相对优势。

2012年，加拿大在中国新设企业331家，实际投资额4.35亿美元。截至2012年底，加拿大累计在中国设立企业12441家，实际使用外资金额87.7亿美元，占中国累计实际使用外资总额的0.69%。据中国商务部统计，截至2011年底，中国在加拿大非金融类直接投资共60.78亿美元。2012年，中国对加拿大非金融类投资7.19亿美元。2012年，中加新签工程承包合同额1.88亿美元，完成营业额6777万美元。[②]

2013年1月，加拿大货物出口378.8亿美元，同比增长2.6%。1月，加拿大与中国双边货物进出口额为56.9亿美元，增长5.7%。加拿大对中国出口15.1亿美元，增长17.3%，占加拿大出口总额的4.0%；加拿大从中国进口41.8亿美元，增长2.1%，占加拿大进口总额11.4%。中加两国贸易逆差近26.7亿美元，中国是加拿大第二大贸易伙伴、第三大出口目的地和第二大进口来源国。

二 中加双边贸易发展

（一）中加货物贸易

1. 中加货物贸易的发展特征

（1）两国贸易的商品结构持续改善。中国从加拿大进口的产品以粮食和

① 《国别贸易投资环境报告2013》，中华人民共和国商务部。

② 《国别贸易投资环境报告2013》，中华人民共和国商务部。

资源性产品为主，技术产品贸易近期有所增加。20 世纪 90 年代，加拿大出口到中国的产品 50% 是粮食，现在已经下降到不足 10%。中加贸易和其他国家贸易一样，贸易结构从初等产品到加工产品，比如机电产品、高附加值技术产品以及通信和生物产品等。最近这些产品的比重也逐年增加。

（2）中加贸易摩擦不断增加。虽然中加的双边贸易发展很快，但问题也不少，中国的贸易伙伴还是传统上的美国和欧洲国家，与加拿大的贸易增加不多。同时，近年来，贸易摩擦也不断增加，反倾销和反补贴的案件不断增加，涉及很多产品，包括自行车和碳钢板，这些为双边贸易增添了麻烦。

2. 中加贸易中的贸易摩擦

（1）加拿大政府对中国的反倾销措施。加拿大的非关税措施是与世界贸易组织（WTO）一致的，主要集中在濒危动物以及皮毛、活动物、蛋以及蛋制品、奶制品、林产品以及对纺织品的数量限制等。①

（2）中加贸易中的技术性壁垒。技术性壁垒已经成为中国国际贸易发展的主要障碍之一，既包括贸易产品的全部过程，也包括产品的性质和质量控制等。发达国家已经指定了相关标准，由于客观条件限制，发展中国家处于不利地位，中加贸易中也具有明显的技术性障碍。

（3）中加贸易障碍的主要特征。双方产生摩擦的产品以制造业的产品为主，而且反倾销的诉讼也比较反复，产品包括相框、生活用品和农产品等。反倾销的案件增加速度快，也把中国的产品归类为重点审核的贸易产品。案件的最终结果基本都是中国败诉，并支付相关裁决的反倾销税，对中加贸易的发展极为不利，也打击了以成本优势取胜的中国制造业产品。

3. 中加货物贸易的发展应关注的问题

（1）加拿大对多边贸易政策的贯彻。加拿大的贸易政策将仍然保持高度开放性与透明度，并坚守已建立起来的多边规则。加拿大也将进一步活跃于 WTO 的各项工作，包括进一步追求各种程度的贸易和投资壁垒的减弱，以及积极投入现在正在进行的结构改革和运作调整。以规则为基础的体系保证了确定性和可靠性，而这对于加拿大和其贸易伙伴国的投资和经济发展来说不可

---

① 详见世界贸易组织 WTO 官方网站，www.wto.org。

或缺。

在相互依赖的世界经济体中，加拿大将通过各种多边贸易机构和协议与他国进行合作，应对世界经济变换、技术发展和社会进步带来的挑战，在富强本国的同时，使他国尤其是发展中国家的利益同样获得长足的发展。此外，加拿大还将与其他国家政府间组织合作，共同促进国际政治和机构的协调发展。

（2）加拿大注重贸易与发展的关系。加拿大政府试图通过国际贸易活动促进国内经济、社会和环境利益的协调发展，进而保证国内民主的真正实现。加拿大认为贸易活动并非单纯的贸易本身，而是政策工具。加拿大政治和实践上的贸易政策，都服务于国内经济、社会、政治目标的统一实现，以及经济和社会的长期、稳定、持续的发展。

贸易自由化可以促进经济的增长，但并不是自动的。在一些情况下，WTO 规则为各国国内经济改革、基础设施建设提供了有力支持，但同时，贸易政策也可能带来一些无法预测的经济和社会问题。因此，在制定自由贸易协定，进行贸易回合谈判时，必须考虑到对经济发展的影响问题。对于加拿大政府来说，如何制定一种贸易政策，使它既满足国内人民的呼声，又符合国际贸易机制和运作的规定，也不失为一种挑战。①

（3）贸易发展与环境保护的关系。加拿大一直以来都在政策制定过程中充分考虑贸易和环境方面的要求。加拿大政府认为，自由化的贸易和受保护的环境是持续发展的基本条件，两者可以而且势必会相互促进。为促成这两大目标，国内政策和国际政策的协调是非常必要的。加拿大已经签订了三大环境协定：北美环境合作协定，同时也致力于和中美洲四国和新加坡的环境合作谈判。②

各种环境合作协定主要目的在于强化各国国内环境管理系统的潜力，加强贸易协定的环境目标。进一步地，可以防止各方为促进贸易和投资而擅自偏离环境法律。在特定情况下，它们甚至可以为贸易协定执行中出现的各种矛盾和冲突寻找出路。

① Foreign Affairs and International Trade Canada, “Canada's International Market Access Priorities”, 2011.

② University of Toronto,“policy Analysis, Annual Report 2011 - 2012”.

（二）中加服务贸易

1. 中加服务贸易发展特点

（1）双方的科技合作具有良好的合作前景。加拿大的优势产业集中在生物、空间、能源以及信息技术等方面，中国在这些方面可以与加拿大加强合作。而中国在核能源工业领域存在巨大的市场空间。在中加经贸的合作框架下，一个主要的合作层面是国与国之间的经济区域之间展开的，但是由于涉及各种经济主体，具体的合作关系也是十分复杂的，所以除了这个主要关系还应包括各省之间、各小型经济带之间的合作关系，这种关系既有双边的也有多边的。不同主体之间，进行合作的基础不同、合作的内容不同、合作的模式不同、合作的结果也不相同。在这种情况下，各地的经济合作必须有先有后、有急有缓。

（2）服务贸易的深入合作。两国服务行业内部的经济技术合作不断深入，两地间的经济和金融关系进一步密切。近年来，服务业在全球经济中地位的明显上升，很多国家和地区都开始将其作为未来经济的增长点进行深度挖掘。但是服务业也分不同层次：按具体服务行业产生的时间，有人将服务性行业分为传统服务业和现代服务业两大类；更细致的分类是将其分为三类，即初、中、高级服务行业，其中初级服务业比如旅游业，中级服务业比如仓储运输业，高级服务业则主要是指金融、财务、投资、法律、会计等。两国在物流、旅游等方面有巨大的发展空间。

2. 服务贸易的发展趋势

服务贸易的发展所碰到的问题，有很多靠自身解决是相当困难的，而且有时候也是不可能的。所以积极参与区域经济的合作，并在区域经济中保持增长极的姿态可以帮助两国在未来摆脱这一系列因产业结构、成本限制带来的问题。但加拿大在以下几个方面对国外公司具有约束。

（1）电信业。加拿大规定，除固定卫星服务和海底电缆外，所有基础电信服务的外国供应商持股比例不得超过46.7%。除了持股比例限制外，加拿大还要求以电讯设施为基础的电信服务供应商的董事会成员中至少80%必须是加拿大公民。2012年，加拿大将对外资开放部分电信市场，首

次允许外资控股在加拿大市场占有率10%以下的无线通信、互联网和电信公司。

（2）保险业。加拿大对保险公司的进入增加了进入壁垒。外国投资者仍然受投资额度的审查限制，加拿大国内有几个省继续对入省投资的公司实行审批程序，金融机构的业务范围也受到限制。

（3）广播电视业。加拿大广播电视及电信委员会（CRTC）规定，在无线广播中，加拿大的节目需占电视播出总时间的60%，并且占晚间播出时间（晚6时至午夜）的50%。同时还规定，35%的流行音乐电台节目必须符合加拿大政府规定的评分制度，达到"加拿大化"的标准。对于有线电视和直接入户的广播服务，加拿大节目具有频道优先权，即用户所收节目的50%以上必须是加拿大节目。①

三　中加双边投资发展

（一）加拿大在中国投资的发展特征

1. 投资数量总体增长，阶段性特点明显

加拿大对中国的FDI可以分为两个阶段。最开始是20世纪80～90年代，双方经贸合作还属于试探阶段，双方互信不足，加拿大投资的企业少，规模小，并不具有高速发展的特征。1991～1999年的第二阶段，加拿大对中国的投资不断增加，每年投资的企业都过百家，并且在20世纪90年代初创下了历史纪录，加拿大在华投资企业近900家。

2. 投资区域由沿海向内陆扩大

结构性合作是指与双方经济结构变化密切联系的合作。在这一阶段，中加双方在简单互补性合作的基础上，从双方的长远利益出发，放眼于未来的发展，针对两地发展中的结构性弱点，在调整经济的过程中，不断扩大、加深合作。通过逐步开展结构性的合作，建立新的优势，更加有力地促进两地经济的

① http：//www. customslawyer. cn/ZM/zwmy/Index. html，中国自由贸易网，2013－09－05。



发展。投资领域也从生产加工扩大到房地产、基础设施和其他第三产业，产品出口型和技术先进性企业也明显增多。①

3. 投资领域不断扩大

加拿大企业在中国的投资几乎涉及各个行业领域。由于企业的外销比例与税收优惠直接挂钩，出口加工企业的外销比例增大，内销市场的活跃又推动了投资的进一步增加，特别是直接投资增加的较快，其他间接投资的比例已经很小。出口商品逐渐由初级产品转变为工业制成品的出口，表现为农副产品的比例下降，工业品和纺织品比例大幅度增加。但是从整体上看中国对加拿大的贸易出口还是依赖于附加值较低的劳动密集型产品，如玩具、服装和塑料制品等。

（二）加拿大对外投资政策

1. 自由开放的投资政策

加拿大具有自由的投资政策。先后参加了马歇尔计划、经合组织、互助会，政治特色明显。而后参加了多个国际经济组织，特别是1992年的《北美自由贸易协定》，与美国和墨西哥实现了经济一体化。加拿大从主流看是主张开放的自由贸易，整合更大范围的经济资源。中加在此平台上的合作更加密切。

2. 间接促进投资的相关机构

虽然加拿大政府通过加拿大出口发展公司和加拿大国际开发署的业务，分别从提供投资保险和对发展中国家进行援助等方面间接地带动资本的对外输出。

加拿大出口发展公司（Export Development Corporation，后改为 Export Development Canada，EDC）按照商业规则进行运作。EDC 的任务和职责在"出口发展法"（Export Development Act）中列明，并受"金融管理法"（Financial Administration Act）的管辖。EDC 的任务包括提交年度报告、公司计划和经营预算，接受审计总长的审计。

① http://www.customslawyer.cn/ZM/zwmy/Index.html，中国自由贸易网，2013－09－05。

加拿大国际开发署（Canadian International Development Agency，CIDA）向世界上100多个最贫穷的国家提供援助。它是援助贷款的批准机构，同时也是此种贷款的直接提供者。它与EDC共同对开发与商业利益相一致的项目提供贷款，由于EDC的贷款条件大多是商业化的，那么补贴的责任自然就落到了CIDA的身上。CIDA在实现其宗旨的同时，带动了资本的输出，并给加拿大经济的其他方面带来了好处：每援助1加元可以给加拿大带来70加分的利益；通过援助，创造了36000个就业机会。

3. 中加企业的关联关系和两国经贸的依存度

投资集中在劳动密集型行业。西方工业化国家经历了战后恢复时期，经济结构进入调整阶段，一些丧失竞争优势的劳动密集型产业向发展中国家和地区转移。受人口发展限制的加拿大顺应世界经济的发展方向，在当时自由贸易主义的大环境里，适时地建立出口导向型工业体系，成为国际轻工业品制造中心。但是好景不长，在世界贸易保护主义的影响下，以美国市场为主的产品出口面临极大的压力，从而给加拿大制造业厂商以沉重的打击。在这种情况下，中国的优势日益突出。首先，受西方国家经济发展的刺激，中国政府逐步推行开放政策，鼓励制造业的发展。其次，西方国家的贸易保护主义使中国得到配额优势，加上欧美一些发达国家给予中国产品的优惠待遇，而中国产品拥有广阔的市场。最后，中国的厂房租金及劳工成本比加拿大要低廉。

投资规模普遍不大。加拿大制造业是以中小型工厂为主，进行分散经营。对中国制造业投资规模不大的原因在于加拿大制造业本身也是中小型企业为主。

四　中加经贸投资发展展望

中加两国的经贸合作，放开商品进口和技术出口的限制，优化加工贸易的布局结构，扩大技术贸易机构，要充分发挥各种资源的比较优势，充分发挥跨区域公司的规模优势，大力改善投资环境，促进投资自由化，鼓励有实力的公司到欠发达地区投资高技术产业、先进制造业、现代服务业和现代农业，设立

研发中心、采购中心和管理中心，提高投资合作水平。

中加两国区域经济当前的发展趋势以及整个格局的重心是进一步加强两国经济方面的合作。一方面中国参与区域经济合作的程度较低，不利于其经济的可持续发展，比较而言，北美的区域经济合作基础好、障碍少，是中国加快区域经济合作进程的首选战略；另一方面，加拿大经济受市场空间有限、产业结构不合理的困扰，制约了其产业结构转型和升级，同时，中国一些城市开始着手金融中心、物流中心的建设，并且开始发展其他服务业，这对中加两国的发展带来了共同的威胁。扩大和深化两地的进一步融合，协调两地对外关系政策将有助于克服两国经济发展的制约因素，为两国经济的发展提供广阔空间。[①]

结合宏微观分析两国的经贸合作关系的各类宏观效益和贡献，及两国经贸合作前后近20年里，两国各个层次的互动的实际情况及在经济、社会、制度创新等方面产生的种种效果，通过总结两国合作对双方自身的发展，以及以亚太经济圈的逐步发展壮大带来的积极作用，深度考察如何将这种作用继续保持并发展，将其发展成为未来20年两国经济发展甚至辐射全世界的动力增长极。

当然，中加两国的行业发展各自带有非常明显的特点。例如，加拿大的服务业是以知识为基础的高附加值服务，中国则偏向传统的劳动密集型服务。在旅游业方面双方可以建立基于优势互补、互惠互利、共存共荣的合作伙伴关系，不仅使加拿大崛起成为中国非常重要的旅游目的地，而且使加拿大发展成为最具活力的国际化旅游区。

现在中加经贸合作受到前所未有的重视，两国在经济上的互补性使得优势资源成为两国共同的选择，中国的参与使北美自由贸易区的经贸合作形式更加多样化，资源在更加广泛的地区内流动并重新回到最能产生效益的地点。双方如果存在合作的疑虑，也将在这种间接合作中被稀释。

由于两国的合作其发端就具有不同于一般与行政区合作的特殊性质，虽然其中有一些成功经验是不可复制的，但是也有相当一部分是可以通过研究提炼为那些希望以自由经济为主导、政府协助为辅的区域合作提供效仿的榜样。在

---

① 陈万灵、孙晓艳：《中国与加拿大经贸合作的方向与前景展望》，《国际经贸探索》2008年第11期。

更广阔的以区域整合为关键词的经济大环境下，保持并发展中加合作模式有极其重要的意义，除了对发展亚太区域经济意义非凡，而且对全面整合整个亚洲与北美的经济也具有不可忽略的作用。

参考文献

陈万灵、孙晓艳：《中国与加拿大经贸合作的方向与前景展望》，《国际经贸探索》2008 年第 1 期。

关晓红、邵韵怡：《加拿大对外贸易现状与中加贸易发展前景探析》，《广东培正学院学报》2009 年第 3 期。

马春：《加拿大生产性服务贸易概述》[EB/OL]，2013 - 09 - 08，http：//www. istis. sh. cn/li st/list. asp？ id = 425。

杨国川：《中加贸易互补性及贸易潜力探析》，《经济经纬》2010 年第 2 期。

林珏：《中加双边贸易产品国际竞争力分析与比较》，《世界经济研究》2007 年第 1 期。

王婧超：《加拿大货物贸易政策体系分析》，对外经济贸易大学国际贸易学硕士学位论文，2007。

吴克燕：《试析 20 世纪初加拿大经济繁荣发展的表现》，《唐山师范学院学报》2009 年第 3 期。

Holden M. ， "Canada's Trade Policy and Economic Relationship with China"， Catalogue No. PRB04 - 32E， Ottawa， Ontario： Library Parliament， International affairs， Trade & Finance Division. 2012， Nov.

University of Toronto. Policy Analysis， Annual Report 2011 - 2012.

B.10

加拿大应对国际贸易争端研究

王燕　张磊*

摘　要：

WTO成立以来，它一直是WTO成员方解决其贸易纠纷的重要场所。截至2013年10月1日，加拿大先后在33起争端中作为申诉方，并在17起争端中，作为被申诉方解决与其他WTO成员方的贸易纠纷。本文就加拿大可再生能源发电设施案专家组报告和上诉机构报告有关GATT协定第3条和TRIMs协定第2条之间的关系和含义，以及SCM协定第1.1条所述“补贴”的构成要件进行解读和评析。同时对加拿大诉欧盟海豹禁令措施案的争议焦点进行归纳，对其所涉WTO条款进行分析，并对该措施的合法性进行预测。

关键词：

加拿大　贸易争端　GATT协定　TRIMs协定

一　2013年加拿大在WTO下涉诉情况综述

自1995年WTO成立以来，它一直是WTO成员方解决其贸易纠纷的重要场所。截至2013年10月1日，WTO下成员方共发起466起争端，加拿大先后在33起争端中作为申诉方，并在17起争端中，作为被申诉方解决与其他

* 王燕，博士，讲师，广东外语外贸大学国际商务英语学院。研究方向：加拿大经贸争端、WTO争端解决机制。张磊，博士，讲师，广东外语外贸大学国际商务英语学院。研究方向：经贸法规、双边及区域性投资协定。



WTO 成员方的贸易纠纷。[①] 在 2013 年，加拿大在 WTO 争端解决机制下在两起争端中引人注目：一是日本、欧盟诉加拿大安大略省可再生能源发电设施“上网电价”措施引发的贸易纠纷在本年度落槌，2013 年 2 月和 5 月，WTO 专家组和上诉机构先后就该案发布专家组报告和上诉机构报告；二是加拿大作为申诉方针对欧盟海豹禁令措施一案，当前正处于专家组程序中，专家组预计将于 2013 年 10 月发布专家组报告。

两起争端均为加拿大与发达国家尤其是与欧盟之间的贸易纠纷，是全球金融危机以来欧加经贸关系的体现，并反映了近年来 WTO 贸易纠纷的发展趋势。加拿大与其主要贸易伙伴之间的贸易纠纷不再以关税壁垒的形式出现，而主要是基于国内或区域内可再生能源发展或动物福利政策等社会政策引起。其中，欧盟和日本诉加拿大可再生能源发电设施“上网电价”措施案起源于加拿大安大略省对参与政府以固定价格购买可再生能源电力的发电设施最低国有化要求，专家组和上诉机构对于该类固定价格购电协议在《关贸总协定》(GATT)、《与贸易有关投资措施协定》（TRIMs）及《补贴与反补贴措施协定》（SCM）下的合法性认定对其他鼓励可再生能源开发和利用的国家具有重要的“先例”价值。加拿大诉欧盟海豹禁令措施案则涉及成员方可否依据保护动物福利而实施贸易限制措施，以及该类动物福利措施可能“隐含”的贸易歧视性。

下文第二部分将就加拿大可再生能源发电设施案专家组报告和上诉机构报告有关 GATT 协定第 3 条和 TRIMs 协定第 2 条之间的关系和含义，以及 SCM 协定第 1.1 条所述“补贴”的构成要件进行解读和评析。第三部分则对加拿大诉欧盟海豹禁令措施案的争议焦点进行归纳，对其所涉 WTO 条款进行分析，并对该措施的合法性进行预测。

二 日本、欧盟诉加拿大可再生能源发电措施案

2010 年 9 月 13 日，日本就加拿大安大略省可再生能源发电设施“上网电

---

① 见 WTO 官方网站，2013 年 9 月 15 日，http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm.

价”（Feed in Tariff）项目（下称 FIT 项目）申请磋商。2010 年 9 月，美国和欧盟相继加入磋商。2011 年 10 月 6 日，在磋商未果的情形下，欧盟和日本诉加拿大可再生能源发电设施案专家组正式设立，澳大利亚、中国、挪威等成员方在争端中保留作为第三方权利。FIT 项目是安大略省政府 2009 年实施的项目，其目的在于鼓励可再生能源发电设施的投资和规模化应用。

申诉方欧盟和日本认为：加拿大安大略省的 FIT 项目及合约，根据太阳能和风能发电设施的国有化的程度决定是否授予“上网电价”补贴，构成禁止性补贴，违反 SCM 协定第 3.1（b）条和第 3.2 条。并且，该措施对欧盟和日本可再生能源发电设备授予的待遇低于安大略省发电设施的待遇，违反 GATT1994 第 3.4 条有关国民待遇的要求；另争议措施构成 TRIMs 第 2.2 条附件清单所列的与贸易有关的投资措施，从而违反 TRIMs 协定第 2.1 条。

针对欧日有关加拿大违反 GATT 协定和 TRIMs 协定的主张，加拿大援引 GATT1994 第 3.8（a）条“政府采购例外条款”进行抗辩，认为争议措施涉及政府采购可再生能源电力的措施，并非为了商业转售目的或用于商业销售产品的生产，因而争议措施不受 GATT 协定第 3 条国民待遇的约束，亦不违反 TRIMs 协定第 2.1 条。

（一）专家组报告

2013 年 2 月，专家组经过审理，向争端方发布了专家组报告。专家组认为，基于申诉方和被申诉方对 FIT 项目在 WTO 涵盖协定下的合法性质疑和抗辩，应考虑如下几个问题：其一，争议措施是否为 TRIMs 协定第 1 条下的与贸易有关的投资措施，以此确定 TRIMs 协定是否适用。其二，倘若是，TRIMs 协定附件清单 1（a）段是否如申诉方欧盟所述，排除了 GATT 协定第 3.8（a）条的适用。其三，倘若并未排除，争议措施可否援引 GATT 协定第 3.8（a）条进行抗辩，以豁免国民待遇的要求。其四，争议措施是否构成 SCM 协定第 1.1 条所述之补贴，并进而构成“禁止性补贴”，违反 SCM 协定第 3.1 条和第 3.2 条的规定。[①]

---

① 见 WTO 官方网站，2013 年 9 月 15 日，http：//www. wto. org/english/tratop_ e/dispu_ e/dispu_ by_ country_ e. htm，para. 7. 108，7. 113。

在审查顺序上，专家组认为：争端方就争议措施是否为与贸易有关的投资措施并无争议，争议措施更接近于投资措施，因此，应先审查 TRIMs 协定相关内容。但基于 TRIMs 协定第 2.1 条对 GATT 协定第 3.4 条的援引，争议措施是否违反 GATT 协定第 3.4 条需同时审查，进而再审查 TRIMs 协定和 SCM 协定其他条款的规定。

1. FIT 项目在 GATT 协定与 TRIMs 协定下合法性的认定

针对第一个问题，首先，专家组认为 FIT 项目及合约根据可再生能源发电设施是否满足最低程度国有化要求决定是否能参与项目，构成 TRIMs 协定第 1 条规定的与贸易有关的投资措施。[①] 其次，专家组驳回欧盟认为倘若构成 TRIMs 协定附件清单 1（a）所列措施，即不适用 GATT 协定第 3.8 条的主张。专家组认为 TRIMs 协定第 2.1 条明确提及违反 GATT 协定第 3 条待遇的与贸易有关的投资措施，同样违反 TRIMs 协定第 2.1 条，其援引的第 3 条包括第 3.8（a）条在内。TRIMs 协定第 2.2 条并没有在第 2.1 条之外施加额外责任，而是对第 2.1 条的进一步解释，通过附件清单的方式列举了若干违反 GATT 协定第 3.4 条的措施，GATT 协定第 3.8（a）条不仅适用于 TRIMs 协定第 2.1 条，亦适用于第 2.2 条。[②]

再次，专家组接下来考察了 FIT 项目及合约是否满足 GATT1994 第 3.8（a）条的要求，因为倘若争议措施符合该条豁免条款的要求，则不违反 GATT 协定第 3.4 条，对 TRIMs 协定第 2.1 条的违反也无从谈起。GATT1994 第 3.8（a）条对 GATT 协定第 3 条的适用范围做了排除性规定：本条的规定不适用于有关政府机构采购供政府公用、非商业转售或非用以生产供商业销售的物品的管理法令、条例或规定。专家组解释了第 3.8（a）条的几个构成要素。认为首先安大略省政府对 FIT 项目电力的购买，构成“采购”，并且，争议措施构成规制安大略省政府采购电力的规定；但是，安大略省政府对 FIT 项目电力的采购，是“为了商业转售的目的”，因此专家组得出结论，第 3.8（a）条对争议措施不适用。[③]

---

① 见 WTO 官方网站，2013 年 9 月 15 日，http：//www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm，para.7.120。

② 见 WTO 官方网站，2013 年 9 月 15 日，http：//www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm，para.7.166。

③ 见 WTO 官方网站，2013 年 9 月 15 日，http：//www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm，para.7.151 -7.152。



最后，专家组审查了TRIMs协定第2条和GATT协定第3条之间的关系。TRIMs协定第2.1条规定，在不影响GATT1994其他权利与义务的前提下，成员方不得采取任何与GATT1994第3条或第11条不相符的投资措施。进而TRIMs协定第2.2条对第2.1条做了进一步解释，规定“与GATT1994第3.4条国民待遇之义务及第11.1条普遍取消数量限制义务相抵触的TRIMs协定例式清单，附于本协定之附件内”。因而专家组先行审查争议措施是否属于TRIMs协定附件清单1（a）段所述措施，该段将“要求企业购买或使用当地生产的或来自于当地的产品”视为违反GATT 1994第3.4条的措施。专家组认为FIT项目及合约中的国有化要求涉及对当地产品的购买和使用，且对于参加FIT项目的太阳能和风能发电设施而言是“必要”的，从而术语TRIMs协定第2.2条所述附件清单1（a）段的措施。因而最终专家组认为，基于争议措施属TRIMs协定第2.2条所述解释性清单下的投资措施，违反GATT协定第3.4条，并违反TRIMs协定第2.1条，且不能援引GATT1994第3.8（a）条以豁免。

2. FIT项目及合约在SCM协定下合法性的认定

除了在TRIMs协定和GATT协定下的争议，争端方对于FIT项目及合约是否构成SCM协定下的补贴也各执一词。SCM协定下补贴的合法性基于其“不可诉补贴”“可诉补贴”与“禁止性补贴”的不同属性而认定不同。构成SCM协定下“可诉补贴”或“禁止性补贴”，具有共同的前提条件，即需符合SCM协定第1.1条，首先证明政府或政府机构“财务资助”的存在，其次，必须证明政府通过“财务资助”授予接收方一项“好处或收益”（benefit）。针对FIT项目是否构成“财务资助”及“财务资助”的形式，欧盟和日本均认为争议措施构成以“现金的直接或间接转移”形式存在的“财务资助”，另日本还认为争议措施亦构成“产品价格支持”。

专家组则认为FIT项目及合约是SCM协定1.1（a）（1）（iii）下政府对“产品的购买”，并认为基于1.1（a）（iii）条与1.1（a）（i）条是相互排斥的，因而认为争议措施并非“现金的直接或潜在转移”。[①]

---

① 见WTO官方网站，2013年9月15日，http：//www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm，para. 7.169－7.181。



进而专家审查争议措施是否授予国内风能和太阳能电力设备商一项“好处”。专家组认为 SCM 协定第 14（d）条可作为第 1.1（b）条“收益”解释的上下文。该条规定，倘若商品购买的价格超出其充足回报，则构成收益的授予，充足回报需根据“主流市场情况”所形成的价格标准进行对比。申诉方提供了用于和 FIT 项目及合约价格进行对比的若干价格标准，如魁北克省 RES 项目可再生能源发电收购的竞价价格，向邻近省份或美国进口电力的价格，“安大略省每小时能源价格”等。专家组认为用于对比的相关市场应是包括风能和太阳能发电在内的统一电力市场上的电力价格，[①] 基于此，认为安大略省管制市场电力批发价格——“安大略省每小时能源价格”不能作为评价 FIT 合约价格是否授予“收益”的衡量标准。最终，专家组支持了欧盟和日本有关加拿大 FIT 项目及合约违反 TRIMs 协定第 2.1 条、GATT 协定第 3.4 条的主张，但驳回其违反 SCM 协定第 3.1（b）条和第 3.2 条的主张。

（二）上诉机构报告

2013 年 2 月 5 日，加拿大通知争端解决机构其上诉的意图，2 月 11 日，欧盟和日本也向争端解决机构提起上诉。上诉审中，加拿大和欧盟、日本对专家组报告的质疑主要为两点。一是争议措施可否适用 GATT 协定第 3.8（a）条有关政府采购豁免条款。加拿大认为专家组错误解释 GATT1994 第 3.8（a）条，尤其是有关 FIT 项目对可再生能源发电的采购是否“为政府目的”，或是否构成“商业转售”的解释。二是争议措施是否构成 SCM 协定第 1.1 条下的补贴，欧盟和日本认为专家组对 SCM 协定第 1.1 条下“财务资助”的形式及“收益”的认定方法有误。2013 年 5 月 6 日，上诉机构发布上诉机构报告，针对这两个问题，上诉机构均部分推翻了专家组先前的解释。

1. FIT 项目及合约可否援引 GATT 协定第 3.8(a)条“政府采购”豁免条款

GATT 协定第 3.8（a）条是决定 FIT 项目是否违反 GATT1994 第 3.4 条和 TRIMs 协定 2.1 条的关键，因而无论是在专家组程序还是在上诉机构程序中，

① 见 WTO 官方网站，2013 年 9 月 15 日，http：//www. wto. org/english/tratop_ e/dispu_ e/dispu_ by_ country_ e. htm，para. 7. 318.

均为争端方激烈争执。针对这个问题，上诉机构报告虽然最终也认定GATT1994第3.8（a）条对FIT项目及合约不适用，但理由与专家组报告并不相同。

上诉机构首先支持专家组有关TRIMs协定第2.1条、第2.2条和GATT协定第3条之间关系的认定，确认TRIMs协定第2.2条是对第2.1条的进一步解释，即便符合第2.2条所援引附件解释性清单的要求，亦可依据GATT协定第3.8（a）条豁免。上诉机构进一步解释，倘若不这么理解，会导致那些属于TRIMs协定第2.2条所述解释性清单范围内的措施不能适用GATT协定第3.8（a）条，而不属TRIMs协定第2.2条清单范围内的措施可适用GATT协定第3.8（a）条的效果。并且，TRIMs协定第2.1条强调该条款“不得减损成员方在GATT1994下的其他权利和义务”，这就意味着该条的适用不得减损成员方对政府采购用品区别对待的权利。[①] 因此，即便FIT项目及合约属于TRIMs协定第2.2条清单列举的措施，亦要另行分析该措施是否符合GATT1994第3.8（a）条豁免条款的要求。

上诉机构进而重新对第3.8（a）条进行了解释。第3.8（a）条适用对象为“对政府采购进行规制的法律、规章和要求”。第3.8（a）条只适用于代表政府在公共领域履行公共职责机构的采购行为。加拿大主张对“为政府目的”做广义解释，欧盟和日本则主张做狭义解释。上诉机构认为GATT1994第17.2条可为第3.8（a）条的“政府目的”解释提供上下文，将第3.8（a）条的为“政府目的”解释为为政府所消费或政府为执行其公务而供应的产品。[②]

第3.8（a）条最后一个要素，并非用于商业转售的目的或用于商业销售产品生产的目的，这句话进一步限制前面所述的“政府目的”。两者并非并列关系，而是进一步的要求。首先必须满足政府目的，进而满足并非用于商业转售目的。针对转售，申诉方和被诉方对于转售是否应追求利润存在争议。上诉

---

① “Canada-Certain Measures Affecting the Renewable Energy Sector”, WT/DS412/AB/R, WT/DS426/AB/R, 2013, paras. 5.26 – 5.27.

② “Canada-Certain Measures Affecting the Renewable Energy Sector”, WT/DS412/AB/R, WT/DS426/AB/R, 2013, paras. 5.57 – 5.67.

机构认为商业转售行为应是买方和卖方之间公平自愿的交易行为，从长远上看应以追求利润为目的。[①]

最终上诉机构将第3.8（a）条的要求总结为：适用的采购主体为代表政府执行政府职能的机构；适用的对象是“为政府使用、为政府消费或为政府执行其公共职能而供应的产品”。不适用的情形包括政府机构为了公平转售该产品目的的采购或为了使用该产品去生产其他产品用于公平销售。[②]

但最终使上诉机构推翻专家组解释的理由是将第3.8（a）条和第3条作为一个整体来解释。第3条的目的是保护与国内产品处于竞争关系的同类进口产品。本案政府采购的对象为电力，而被认为不公平对待的进口产品是发电设施，两者不存在竞争关系。因而上诉机构认为FIT项目及合约区别对待的进口发电设施并非第3.8（a）条的适用对象，并推翻专家组认为FIT项目及合约所包含的国有化要求是第3.8（a）条所述规制政府采购的法律、规章和要求。[③]

2. FIT项目及合约是否构成SCM协定第1.1条下的“补贴”

在上诉程序中，SCM协定第1.1条仍是争端方争议的焦点。欧盟和日本对专家组报告有关FIT项目及合约构成何种形式的“财务资助”，以及该措施是否向符合条件的国内可再生能源设备商授予“收益”的认定不满。

在专家组程序中，专家组认为FIT项目及合约以固定价格购买符合要求的太阳能和风能发电构成SCM协定下第1.1（a）（1）（iii）条的“产品购买”，并认为第1.1（a）（1）条所列各项财务资助形式为相互排斥的，从而不可能构成第1.1（a）（1）（i）条下的“现金的直接或潜在转移”。上诉机构支持专家组认为FIT项目属于SCM协定第1.1（a）（1）条“产品购买”行为的认定，但认为第1.1（a）（1）（iii）条和第1.1（a）（1）（i）条并不相互排斥，但日本未能证明争议措施除了产品购买之外还具有现金转移的特征，因而不予

① “Canada-Certain Measures Affecting the Renewable Energy Sector”, WT/DS412/AB/R, WT/DS426/AB/R, 2013, paras. 5.69, 5.71.

② “Canada-Certain Measures Affecting the Renewable Energy Sector”, WT/DS412/AB/R, WT/DS426/AB/R, 2013, para. 5.74.

③ “Canada-Certain Measures Affecting the Renewable Energy Sector”, WT/DS412/AB/R, WT/DS426/AB/R, 2013, para. 5.74.

认定争议措施为“现金的直接或潜在转移”。[①]

对与欧盟、日本和加拿大在 SCM 协定第 1.1 条下争议的另一个焦点，FIT 项目及合约是否以财务资助的形式授予第 1.1（b）条下的“收益”，上诉机构报告与专家组报告的解释也不尽相同。上诉机构在此前的争端中认为是否授予收益取决于接受者相比市场上其他人是否接受了更为有利的“财务资助”，并认同将 SCM 协定第 14 条作为上下文进行解释。[②]

因而上诉机构认为应该首先找到“相关市场”上的衡量标准。上诉机构指出专家组对“相关市场”的确定存在两个问题。一是有关“收益”的分析应首先确定“相关市场”，而不是最后再分析；二是“相关市场”应从产品的需求角度和供应角度进行分析。可再生能源发电和非可再生能源发电的物理状态一样，从需求的角度来说，产品具有可替代性。但从供应的角度来说，风能和太阳能发电商无法与传统能源发电商相比，前者的资金成本很高，经济规模小，运行成本低；后者则相反。在完全竞争的市场上，前者对后者无法实现任何形式的价格限制，而后者则对前者可实现价格限制。[③] 从这个角度来看，上诉机构认为专家组未仔细区分传统能源发电设施和风能、太阳能发电设施的区别，可用于和 FIT 项目及合约价格进行对比的衡量标准应为同种可再生能源市场上的价格。

进而，政府对相关市场的干预，或者说，并不存在完全竞争的相关市场，是否意味着必然存在政府“补贴”，或无法进行 SCM 协定第 1.1（b）条的“收益”分析，因而不能确认补贴的存在。上诉机构对此持否定意见。

上诉机构认为查明参与 FIT 项目的发电设施是否享有优势，应从同类可再生能源市场电力收购价格角度进行对比，并将政府混合电力供应的意图考虑进去。对此，上诉机构认为申诉方所提议的魁北克省可再生能源电力收购的 RES 项目可用作比较。魁北克省 RES 价格并非由政府指定，而是通过竞价程序形成。以 RES 价格和 FIT 价格相比较，需要确保比较是对同一时期，同一发电

① “Canada-Certain Measures Affecting the Renewable Energy Sector”, WT/DS412/AB/R, WT/DS426/AB/R, 2013, para. 5.127.

② “Canada-Certain Measures Affecting the Renewable Energy Sector”, WT/DS412/AB/R, WT/DS426/AB/R, 2013, para. 5.163.

③ “Canada-Certain Measures Affecting the Renewable Energy Sector”, WT/DS412/AB/R, WT/DS426/AB/R, 2013, para. 5.168.



技术，同一混合电力规划，比较的项目是相同的或类似的规模，供应合约是相同期限的。RES 项目也适用于太阳能和风能发电设施，但 RES 项目执行各期，基于太阳能发电设施与其他成本较低的可再生能源发电设施相比，没有竞争力，因而太阳能设施并未被授予任何合约，因此 RES 各期价格不能用来比较 FIT 项目太阳能发电设施的合约价格。RES 第 3 期（2008 年）有关风能合约价格为每千瓦时 8 美分到 11 美分，低于 2009 年 FIT 项目每千瓦时 13.5 美分。从合约期来看，两项目合约期均包括 20 年期的，意味着 RES 第 3 期合约价格与 FIT 项目 2009 年合约价格生效的大多数期间是重合的。从规模上比较，FIT 项目规模要大于 RES，两者重合部分是发电能力在 500KW 到 200MW 之间的设施。但 FIT 项目也涵盖 500KW 以下的设施和 200MW 以上的设施。① 总体而言，两者具有可对比性。

根据专家组程序阶段的事实调查，上诉机构认为只能对 RES 风能发电合约和 FIT 风能发电合约价格进行对比，后者价格相比前者要高。但该事实在专家组程序中并没有为双方充分辩论。因为在专家组程序中，仅在提交第二轮书面意见后，双方争议的焦点才转移到其他可再生能源发电市场的价格与 FIT 项目价格的对比。并且，在对比中，专家组并没有考虑到安大略省对混合电力使用比率的界定，因而上诉机构认为完成该法律认定的事实证据不足，无法判断争议措施是否授予 SCM 协定第 1.1（b）条下的“收益”。②

最后，上诉机构报告建议争端解决机构要求加拿大修改其争议措施以符合 GATT1994 及 TRIMs 协定的要求。2013 年 5 月 24 日，争端解决机构采纳上诉机构报告。6 月 20 日，加拿大通知争端解决机构将按照上诉机构报告的建议执行该报告。

（三）对日本、欧盟诉加拿大可再生能源发电设施案的总结

可再生能源应用为应对气候变化的重要措施，亦构成加拿大基本国策之

① “Canada-Certain Measures Affecting the Renewable Energy Sector”, WT/DS412/AB/R, WT/DS426/AB/R, 2013, paras. 5.233 – 5.239.

② “Canada-Certain Measures Affecting the Renewable Energy Sector”, WT/DS412/AB/R, WT/DS426/AB/R, 2013, para. 5.241.

一。然而，可再生能源发电相比传统能源的发电具有成本上的劣势，加拿大政府与其他支持可再生能源发电的国家一样，通过价格支持这种方式“弥补”可再生能源发电设施的投资成本。然而，该措施是否构成“补贴”，从而违背WTO涵盖协定下的义务为各国所关注。加拿大可再生能源发电设施案，上诉机构对价格固定措施是否构成SCM协定第1.1条下的“补贴”进行了解释，最终由于事实证据不足，拒绝对FIT项目及合约价格是否违反SCM协定做出裁决，对明晰价格固定措施与SCM协定的合法性留下了“遗憾”。

但从申诉方欧盟和日本的角度来说，其可再生能源发电设施的出口商所希望的是取消FIT项目及合约的“国有化要求”。即便安大略省FIT项目及合约价格高于魁北克省RES项目竞价价格，只要可再生能源设备出口商享受同等待遇，则不存在此类的争议。违反SCM协定的主张，主要是申诉方为了确保FIT项目和合约一旦符合GATT协定第3.8（a）条，则不违反GATT和TRIMs协定的“双保险”诉讼策略。基于FIT项目及合约的“国有化要求”已被认定为违反GATT协定第3.4条和TRIMs协定第2.1条，加拿大在修改其措施时必然需要取消其中的“国有化要求”，欧盟和日本赢得了向加拿大出口可再生能源发电设施的同等待遇，加拿大则保留了在各省之间适用不同可再生能源鼓励措施的权力。

三　加拿大诉欧盟海豹案

2009年欧盟通过《海豹禁令》，该禁令旨在制止以非人道方式捕猎海豹，从而禁止欧盟各成员方销售和进口海豹产品，为欧盟近年来动物福利保护的重要举措，但损害了海豹产品出口国的利益，其中加拿大沿海居民及土著居民受到的影响最大。海豹贸易每年为加拿大大西洋沿岸、魁北克省和北部渔民提供25%~35%的年收入。2008年，即禁令实施前一年，加拿大向欧盟出口的海豹产品约为250万加元。[①] 海豹捕猎亦是土著居民因纽特人维持生计和从事贸

① “European Commission, Directorate General-Environment, Assessment of Potential Impact of a Ban of Products Derived from Seal Species”, http://ec.europa.eu/environment/biodiversity/animal_welfare/seals/seal_hunting.htm, visited on December 20, 2012.



易的重要手段。加拿大渔业和海洋常设委员会提交的报告指出2006年有超过6000张海豹皮来自土著居民聚居的怒拉努特地区，海豹经济每年为当地土著居民提供100万美元的经济收入，海豹捕猎已形成土著居民的文化遗产。[①] 为保护土著民族利益和确保成员方管理海洋资源，避免海豹过度繁殖的需求，《海豹禁令》特设"土著民族豁免条款"和"海洋资源管理豁免条款"。但加拿大认为两豁免条款使格林兰和欧盟受益违反TBT协定第2.1条的非歧视条款，且未采取贸易限制性较低的猎捕方式标志措施违反TBT协定第2.2条的"必要性"要求。

加拿大诉欧盟海豹禁令措施案于2012年10月4日成立专家组，2013年2月，专家组组织第一轮听审，加拿大、挪威、欧盟先后进行口头说明，并提交书面报告。Robert Howse等学者向专家组提交了法庭之友意见书。2013年4月下旬，专家组组织第二轮听审。申诉方加拿大和挪威，被申诉方欧盟，以及第三方美国等对TBT协定对《海豹禁令》的适用性，《海豹禁令》是否存在"事实上"的歧视，《联合国土著民族权利宣言》与海豹禁令案的相关性等进行了辩论。2013年11月，专家组发布专家组报告，裁决《海豹禁令》下"土著民族豁免条款"与"海洋资源管理豁免条款"不符合TBT协定第2.1条的要求，但申诉方未能证明在海豹禁令之外存在其他能同等程度实现保护欧洲市民公共道德和海豹福利的其他替代措施，因而《海豹禁令》并不违反TBT协定第2.2条。

（一）加拿大对《海豹禁令》的"歧视性"质疑

1.《海豹禁令》是否为TBT协定下的"技术法规"

加拿大、挪威认为《海豹禁令》违反了TBT协定第2.1条和第2.2条，欧盟则主张《海豹禁令》并非基于产品特征决定是否允许进出口，而是基于是否满足其禁令下的例外条款决定是否允许进口，因而并非TBT协定下的技术法规。

对此，专家组引用了上诉机构在欧共体－沙丁鱼案中的观点，认为确定

① See European Commission, Directorate General-Environment, Assessment of Potential Impact of a Ban of Products Derived from Seal Species, p. 26.

"技术法规"应从三个问题上考察，其一，争议文件适用于可予以识别的产品或一类产品；其二，争议文件对产品的一项或多项特征进行了规定；其三，符合该产品特征的要求应为强制性的。[①] 在欧共体 - 石棉案中，上诉机构要求在考察争议措施是否构成技术法规时，要从措施的整体来考察，包括禁止性方面和许可方面。[②] 专家组进而考察了《海豹禁令》整体，认为其对可识别的海豹产品进行了规定，并对海豹产品的成分做了规定，该规定是强制性的，并附有惩罚性条款。因而，专家组认为《海豹禁令》整体上构成 TBT 协定下所述的"技术法规"。[③]

2.《海豹禁令》与 TBT 协定第 2.1 条的相符性

加拿大认为"土著民族豁免条款"和"海洋资源管理豁免条款"的认证要求使得来自格林兰和挪威的海豹产品相比加拿大的海豹产品获得更优惠待遇，构成 TBT 协定第 2.1 条所禁止的"事实上"的歧视。[④] TBT 协定第 2.1 条的"事实上的歧视"分析通常分为两步，首先，争议的技术法规是否改变了相关市场的竞争条件，对进口产品不利。其次，审查对进口产品的不利影响是否纯粹源于合法管制导致的区别。[⑤]

（1）《海豹禁令》的例外条款是否改变竞争条件。"土著民族豁免条款"只适用于具有海豹猎捕传统的土著民族，要求猎捕的海豹产品起码部分为土著民族根据其传统方式使用、消费或加工，并有助于其生计，该规定意在将土著民族的猎捕控制在小规模范围内，避免该豁免条款被滥用而实质性减损《海豹禁令》的宗旨，并可回应动物保护主义者的诉求。[⑥] "海洋资源管理豁免条款"旨在防范海豹的过度繁殖对其他海洋资源和渔业设施构成损害，允许成

---

① Appellate Body Report, *EC-Sardines*, para. 176.

② Appellate Body Report, *EC-Asbestos*, para. 75.

③ EC-Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products, Panel Report, WT/DS401/R, paras. 7. 118 – 7. 125.

④ See EC-Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products, Canada's first written submission, para. 323.

⑤ See US-Measure Affecting Production and Marketing of Clove Cigarettes, WT/DS406/AB/R, (2012), para. 182.

⑥ 近年来，动物保护主义者质疑土著民族采用现代渔猎方式，且猎捕的动物用以商业目的，而非维持生计，背离了土著民族权利的本质。

员方适当猎捕并在市场上销售其制成品。[①] 但要符合豁免条件，猎捕当局应先制定全国或区域性的自然资源管理计划，并根据科学数量管理模型确定猎捕的数额，猎捕的海豹产品只能为非盈利目的销售。基于“土著民族豁免条款”和“海洋资源管理豁免条款”的实施，格林兰（丹麦）几乎全部的海豹产品均可进入欧盟市场销售，瑞典的认证机关已为欧盟所确认，其海豹产品也可通过认证进入欧盟市场。加拿大则因出口欧盟的海豹产品主要为商业渔队猎捕，仅有5%的海豹产品可能符合“土著民族豁免条款”，其他均因不符合豁免条件无法进入欧盟市场。显然，《海豹禁令》豁免条款的实施改变了加拿大和其他成员方如丹麦、瑞典等在欧盟市场上的竞争条件，对加拿大不利。

（2）加拿大不利的竞争条件是否源于纯粹合法管制导致的区别。加拿大尽管因《海豹禁令》的例外条款承受了不利的竞争条件，只有该例外条款并非“纯粹源于合法管制导致的区别”，或对加拿大施加了较重的管制负担，方违反 TBT 协定第 2.1 条的规定。在金枪鱼 III 案中，专家组和上诉机构强调 TBT 协定第 2.1 条的审查应从一项技术法规的“设计、框架及结构”上判断一项措施是否带有歧视性的色彩，即从措施的制定、运作和实施的过程中是否存在“歧视”来判断。[②]

在海豹禁令案中，禁令本身对所有成员方一视同仁，不存在管制区别。争端解决机构在审查加拿大不利竞争机会“是否纯粹源于合法管制导致的区别”主要是审查豁免条款是否导致加拿大相比其他成员方或欧盟承受了较高的不合理的管制负担或执法成本。“土著民族豁免条款”对猎捕方式、数量等限制有合理依据，且未在情形相同的成员方之间产生管制区别。但专家组发现作为“土著民族豁免条款”的受益者——格林兰，其土著居民捕猎的海豹50%出售给“绿色格林兰”公司，该公司为格林兰一家国有公司，是全世界海豹皮毛最大的生产商。据专家组调查发现，1993～2009 年，格林兰猎捕了超过

① See EC-Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products, first written submission of EU, para. 41.

② See US-Measures Concerning the Importation and Marketing of Tuna Products, WT/DS381/AB/R, (2012), para. 322.



163000头海豹，超过一半的海豹皮毛以正常商业途径销售。在禁令实施后，格林兰储存了超过300000张海豹皮待出售。加拿大怒拉努特民族2006年出口了6000张海豹皮。可见格林兰用于商业出口的海豹皮与加拿大商业出口的海豹皮相当，并超过土著民族维持生计所需。[①] 阿拉斯加、俄罗斯土著民族猎捕的海豹产品的确全部用于土著民族生活所需，加拿大用于土著民族所需的海豹产品仅占一部分，而加拿大表示将国内所有海豹产品根据是否为土著民族生计所需进行区分在经济上并不可行。基于格林兰海豹猎捕的商业发展状况，海豹贸易数量，及格林兰、加拿大、挪威海豹产业的总体状况，体现了格林兰海豹猎捕具有商业猎捕特征。[②] 因而，专家组最后认为“土著民族豁免条款”在事实上产生对格林兰海豹产品有利的效果，该例外条款在制定或执行过程中并非全然公平的。

针对“海洋资源管理豁免条款”，专家组认为应从两方面考察其公平性，第一，该例外条款的管制区别是否与欧盟海豹禁令体制相关；第二，该管制区别是否有合理正当理由。[③] 对于第一个问题，专家组调查发现尽管基于海洋资源管理的海豹猎捕是小规模的，但其猎捕方式与商业猎捕方式无益，因而与海豹禁令总体的目的相悖。[④] 进而专家组考察该例外条款导致的管制区别是否具有正当的理由。尽管海洋资源管理的目的与海豹禁令总体实现海豹福利的目标无关，但该例外条款具有独立的价值，即防止海豹过度发展，给渔业资源或其他生物资源造成损害。争端方对这条例外条款的争议主要在于“海洋资源管理”条款下的非营利要求。加拿大认为欧盟对该例外条款的规定主要是基于欧盟成员国海洋资源管理的传统而立法的，专家组发现基于该例外条款的规定，能符合要求的为芬兰、瑞典。英国，尤其是芬兰和瑞典，两国基于海洋资

---

① EC-Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products, Panel Report, WT/DS401/R, paras. 7.309 –7.310.

② EC-Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products, Panel Report, WT/DS401/R, paras. 7.314.

③ EC-Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products, Panel Report, WT/DS401/R, paras. 7.328.

④ EC-Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products, Panel Report, WT/DS401/R, paras. 7.337 –7.339.



源管理所猎捕的海豹产品一般在小范围社区内出售，不允许放置市场上进行反复销售。对此，专家组认为“海洋资源管理”例外条款的确在制定时，考虑了欧盟成员国的特定情况，而并非公正的。①

（二）加拿大对《海豹禁令》措施的“必要性”质疑

《海豹禁令》除需符合 GATT 协定和 TBT 协定下的非歧视条款，还应根据 GATT 协定第 20 条（a）款、（b）款及 TBT 协定第 2.2 条的要求，为保护公共道德和动物生命健康所必要的措施。GATT 协定第 20 条和 TBT 协定第 2.2 条的必要性分析类似，均考察措施旨在实现正当目标的重要性，措施对该目标的实现程度，及措施贸易限制性，是否存在合理替代措施等因素。措施所意图实现的目标越重要，措施对该目标的实现程度越高，且措施的贸易限制性越低，越容易被争端解决机构接受为“必要的”措施。②

1.《海豹禁令》目标的正当性

GATT 协定第 20 条（a）款和（b）款允许成员方为保护公共道德或动植物生命健康和安全采取必要的贸易限制性措施。TBT 协定第 2.2 条也允许成员方为实现正当的管制目标而在技术法规中采取必要的条款。并且，成员方可自行决定其正当目标所保护的程度。欧盟主张《海豹禁令》的目的主要为①基于海豹猎捕的非人道性，海豹产品在市场上的销售为公众厌恶，是非道德的，禁止海豹产品销售避免人民接触到民众认为非人道方式猎捕的产品；②保护土著民族猎捕海豹的文化传统和生计；③鼓励对海洋资源的合理管理；④允许欧盟市民从欧盟境外购买海豹产品；⑤整合欧盟成员国对于海豹产品的立法。③

欧盟第一个保护海豹的法规为 1983 年禁止进口竖琴海豹及冠海豹幼仔

---

① EC-Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products, Panel Report, WT/DS401/R, paras. 7.349 – 7.353.

② See US-Measures Affecting Cross-border Supply of Gambling and Betting Services, WT/DS285/AB/R, (2005), para. 308.

③ Canada's first written submission, paras. 449 – 450, 452 – 452bis; second written submission, paras. 268 – 269; Norway's first written submission, paras. 70 – 75; second written submission, paras. 167 – 171.

皮的指令。1992年为实施《欧洲野生动物和自然环境保护公约》又颁布指令保护竖琴海豹、灰海豹等成年海豹。随后欧盟境内要求全面禁止海豹贸易的呼声越来越高，2006年，在国内各利益团体和非政府组织的积极推动下，425位来自各成员国的欧洲议会成员联名发表了一项要求欧洲议会禁止所有竖琴海豹和冠海豹产品进出口的宣言。2007年，比利时、荷兰率先颁布全面的海豹产品禁令，德国、奥地利亦在国内投票禁止海豹产品的销售和进口。[①] 欧盟最终于2009年颁布《海豹禁令》回应了区域内民众长期一致的提高海豹福利的诉求，并统一了区域内各成员方的海豹立法。从欧盟一贯的动物保护乃至海豹保护政策来看，专家组认为欧盟委员会建议中的"道德考量"，及欧盟理事会有关"公共道德争论"，为其保护海豹福利，保护欧洲市民道德提供了证据。[②]

2. 海豹禁令措施是否有助于实现其正当目标

根据GATT协定第20条必要性测试标准，措施对意图保护的目标实现程度越大，越容易被确定为必要的措施。欧盟禁止海豹产品的进口和销售减少海豹产品全球的消费，可从根源上减少海豹猎杀，有助于保护海豹的生命和健康，且欧盟强调其目标是"避免非人道方式猎捕的海豹进入欧盟公众视野"，唯有禁令才能满足其目标。

专家组认为，欧盟海豹禁令的总体设计降低了欧盟境内海豹产品的需求，并在一定程度上，降低了全球海豹产品的需求。但是这种效果因"土著民族豁免条款"和"海洋资源管理豁免条款"及未禁止海豹加工业等受到一定程度的削弱。但总体而言，海豹禁令还是可以一定程度实现欧盟所意图实现的保护公共道德和海豹福利的目标。[③]

---

① See Canada Goes to WTO over Belgian, Dutch Seal-Product Ban, CBC NEWS (Sept. 26, 2007), available at http: //www. cbc. ca/news/canada/north/story/ 2007/09/26/sealwto. html, visited on October 20, 2012. See also Austria Votes To Ban Seal Products, Int' L und For Animal Welfare (Apr. 25, 2007), available at http: //www. infaw. org/uk/node/1502, visited on October 20, 2012.

② EC-Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products, Panel Report, WT/DS401/R, paras. 7. 396.

③ EC-Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products, Panel Report, WT/DS401/R, paras. 7. 459.

3. 海豹禁令措施是否构成不必要的贸易限制

《海豹禁令》为避免海豹承受不必要的痛苦而禁止海豹产品的进口和销售，是否满足 TBT 协定第 2.2 条的“必要性”要求为争端方激烈争论。因为一旦存在同等程度实现目标且贸易限制性较低的替代措施，禁令则不符必要性的要求。

《海豹禁令》所保护的公共道德本意在于禁止残忍的海豹猎捕方式，但禁令则禁止了所有海豹产品，无论是否为人道方式猎捕的。欧盟在制定《海豹禁令》时，其欧洲议会成员 Diana Wallis 曾建议使用海豹待遇认证和标志制度，并强调标志制度相对于禁令不仅具有事实上还具有法律上的可行性。[①] 产品标志制度在多个争端中为 WTO 所认同的主要原因不仅在于其贸易限制性较低，并且，标明动物制品生产和加工方法，令消费者做出知情购买决定。[②] 但欧盟食品安全局在调查中认为虽然海豹有可能以人道的方式猎杀，但基于捕猎海豹的自然环境，以及捕猎方式的监控需捕猎国有效的协作，从而不具有可行性。[③]

动物福利法规的实效的确取决于执行和监督，争端方并不质疑在海豹猎捕中大量存在不人道的猎捕和加工方式。因而专家组认为采取产品标识等其他替代方式，并不能实现欧盟所意图达到的公共道德和海豹福利保护标准，因为这会导致各国基于严格或宽松执法带来的区别，而应对这些执法宽严问题会给海豹产品标识制度带来巨大的技术困难和禁止性成本，并且重新开放欧盟海豹产品市场，会刺激全球海豹产品的需求，促使更多海豹被猎捕。专家组认为申诉方并没有提供切实可行的替代方案以实现欧盟海豹禁令所追求的正当目标，因而欧盟海豹禁令并不违反 TBT 协定第 2.2 条。[④]

---

① See Trade in Seal Products: Label or Ban? available at http: //www. europarl. europa. eu/sides/getDoc. do? language = de&type = IM-PRESS&reference = 20090120IPR46690, visited on January 22, 2012.

② See Jeff Leslie and Cass R. Sunstein, *Animal Rights Without Controversy*, Law & Contemp. Prob. Vol. 70, No. 4, 2007, pp. 119 – 124.

③ See European Commission. Assessment of Potential Impact of a Ban of Products Derived From Seal Species. April of 2008. p. 49.

④ EC-Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products, Panel Report, WT/DS401/R, paras. 7. 502 – 7. 505.

四 结论和政策建议

WTO争端解决机制是成员方经贸关系的缩影。无论是欧盟、日本诉加拿大可再生能源发电设施案还是加拿大诉欧盟海豹禁令措施案，均主要发生于加拿大和欧盟之间。这反映了，一方面，欧盟是加拿大主要产品贸易的进出口方，欧加在经贸关系上存在相互依赖的依存关系；另一方面，加拿大与欧盟，相比与其他成员方之间的贸易纠纷也呈现相对常态化、频繁化的趋势。基于加拿大和欧盟均为WTO下的发达成员方，均维持较低的关税水平，贸易政策相对透明和自由化，关税壁垒罕见，但两者均追求可持续发展的经济发展模式，欧盟更是在人权、动物福利领域，追求较高的社会价值目标。这导致加拿大或欧盟一旦国内实施产生贸易限制作用的经济或社会政策，并具有实际的或潜在的歧视性，对对方进出口贸易产生不利影响，便会引发双方的贸易纷争。

WTO强有力的争端解决机制，赋予其上诉机构报告较强的实效和可执行力。因而，欧盟借助加拿大可再生能源发电设施案，成功地为其出口加拿大的太阳能和风能发电设施赢得公平的竞争环境。欧盟海豹禁令措施案即将发布的专家组报告也将对欧盟一贯的高标准、选择性动物福利标准的合法性做出评价，将欧盟动物福利措施限制在与WTO涵盖协定相符的范畴内。但也要看到，WTO争端解决程序也有其“滞后性”，无论是专家组报告还是上诉机构报告对成员方的贸易歧视性措施均“既往不咎”，只要求成员方“知错能改”便可，这导致成员方可利用争端解决程序的滞后性，采取贸易限制性措施为其国内产品或产业的发展赢得时间。加拿大安大略省可再生能源发电“上网电价”项目2009年开始实施，该项目的国有化要求虽然最终被裁决为违反WTO涵盖协定，但通过四年的实施，为安大略省当地生产的太阳能和风能发电设施“抢占”电力市场赢得了时间，从这个角度来看，加拿大在该案中亦非败诉方。其次，WTO下成员方应密切注意贸易伙伴国内经济与社会法规、政策的动态。对于发达国家贸易伙伴，尤其应注意其社会政策的发展动态，倘若该政策将对本国国内特定产业产生较大不利影响，应在政策形成过



程中，将可能发生的争议提交 WTO 各专门委员会和理事会进行成员方协商，力图阻止该限制贸易政策的制定。倘若政策已制定和生效，则应及时提交 WTO 争端解决机构进行处理。对于发展中国家贸易伙伴，则应密切关注其当局对进口产品的数量限制措施或关税壁垒，以及对本国产业的补贴等措施，注重 WTO 涵盖协定下国民待遇、最惠国待遇、一般取消数量限制、反倾销、反补贴等制度的运用。

B.11

加拿大银行业与金融监管研究

程永林*

摘　要：

加拿大银行业资产高度集中，六大商业银行持有超过90%的金融资产。加拿大政府对金融业的管理涉及中央银行、财政部和金融机构监管署三个部门。加拿大实施联邦和省两级平行的金融监管体系，并逐渐形成明确的职能分工和清晰的权责体系。联邦层面对银行体系的金融风险监管主要集中于金融风险体系，而省级层面的金融风险监管则主要集中于金融服务体系。加拿大的金融风险管理水平和风险控制能力很高，其金融服务和金融监管体系专注于平衡合理稳定的金融基础设施建设，强调流动性管理责任方。但是由于消费者负债率高企、房价上涨等因素，加拿大经济金融风险敞口日渐加大，导致2013年穆迪公司将加拿大六家最大商业银行评价全部下调，这对加拿大银行业的金融风险管理和金融监管工作提出了新的任务和挑战。

关键词：

加拿大　银行体系　金融监管　监管模式

一　加拿大银行体系发展现状分析

加拿大银行业有接近200年的发展历史，是加拿大的重要经济产业，近年

---

* 程永林，博士，副教授，复旦大学经济学院应用经济学博士后，广东外语外贸大学加拿大研究中心专职研究员。研究方向：加拿大经济、金融经济。

来年产值超过1100亿加元，对加拿大GDP的贡献率为7%。截至2012年底，加拿大境内共有23家本土银行（Domestic bank）、26家外国独立银行（Foreign bank subsidiary）和29家外国银行分行（Foreign bank branch）。分行中包括5家贷款类分行（Lending）、24家全面服务类分行（Full-service）。加拿大银行体系发展的重要特征表现为金融市场集中度较高，例如加拿大皇家银行（Royal Bank of Canada）、蒙特利尔银行（Bank of Montreal）、加拿大帝国商业银行（Canadian Imperial Bank of Canada）、道明银行（Toronto-Dominion Bank）、丰业银行（Bank of Scotia）、加拿大国民银行（National Bank of Canada）等六大本土上市银行网络覆盖全国，市场支配地位和竞争优势明显，但第6位国民银行的各项指标较前五大银行均有很大差距，资产、市值、存款总额仅相当于第5位加拿大帝国商业银行的44%、39%和34%。[①] 2012年六大行资产总额超过3万亿加元，占加拿大银行业的90%以上（见表1）。

表1　2012年加拿大主要银行资产规模及世界排名

单位：百万加元，%

世界排名	银行名称	资产规模	税前利润	资产回报率
35	加拿大皇家银行	830055	9697	1.17
36	道明银行	815977	7609	0.93
41	丰业银行	672056	8094	1.20
47	蒙特利尔银行	528604	5158	0.98
64	加拿大帝国商业银行	395747	4068	1.03
101	德贾斯丁集团	198702	2101	1.06
112	加拿大国民银行	178971	1972	1.10

数据来源：The Banker，July，2013（1美元=1.0051加元，December 31，2012.）。

另外，加拿大银行体系还包括70多家外资银行、60多家信托和贷款公司、2000多家信用合作社、140多家人寿保险公司、450家其他类型的保险公司、100多家证券买卖公司和数不胜数的投资基金。其中保险公司、信托公司和投资经纪公司主要构成了加拿大非银行金融机构。其中保险公司不仅数量

① Monetary Policy Report，the Bank of Canada，January 2013.

多，而且其资产总额在全国名列第二，仅次于加拿大商业银行的资产总额。限于篇幅，下面侧重介绍加拿大中央银行和商业银行的基本情况。

1. 加拿大中央银行

作为一个主权国家的权威性金融机构，加拿大中央银行的主要职责是通过发行货币，负责发放公共债务和偿债业务，保持商业银行的储备，分配和收回贷款，利率和汇率的调整等。[①] 在此基础上，为加拿大政府和其他客户提供有效和高效的资金管理服务，制定和实施有效的国家货币政策，对国家货币及信贷管理的实施责任监管，从而保持较低的通货膨胀率，有助于实现稳定和可预期的经济表现，进而不断提高加拿大人民的生活水平。为此其所采用的金融监管工具和手段主要包括：存款准备金制度、公开市场操作业务、央行贷款利率、回购协议。加拿大中央银行调节和控制国内货币供应量的手段和措施，其中控制和调整国内商业银行的存款准备金是其重要的常规货币政策。加拿大国内商业银行的存款准备金主要分为一级准备金（法定准备金）和二级准备金（短期国库券）两种形式。公开市场操作业务则是加拿大中央银行通过调节国内商业银行的现金、债券的需求和储备数额，进而间接调控国内市场的货币需求数量，从而影响市场利率。央行贷款利率作为加拿大中央银行实施有效金融监管以控制通货膨胀和经济金融风险的主要工具，其作用机理是加拿大中央银行通过利率波动幅度来调节和控制国内贷款成本，从而影响国内市场的信贷额度和货币供应总量。加拿大中央银行对利率的调整是以市场流通的短期国库券平均收益率为基准，并在此基础上以上下 25 个基点的波动幅度来调节实际利率。[②]加拿大国内的机构投资者往往还会在当年末被中央银行要求以签订“回购协议”的方式，将其所持有的短期证券出售给加拿大银行，同时订下合同价格由证券投资商将所售证券全部收回，从而获得向商业银行提供贷款的资金来源，以充分利用加拿大银行的短期贷款。

2. 加拿大商业银行

加拿大商业银行又称注册银行，作为加拿大中央银行实施货币政策的主要

---

① http：//www. bankofcanada. ca/about/what-we-do.

② Office of the Superintendent of Financial Institutions，“2011 – 12 Estimates，Report on Plans and Priorities”.

对象，它的主要任务包括：负债业务（吸收本外币存款业务）、向中央银行借款、发行信用债券筹集资金、在国际货币市场上借款、发放商业贷款、发放消费贷款、从事外汇、证券交易等。加拿大商业银行的主要特点在于其金融资产高度集中，覆盖范围广泛，在国内市场的支配地位和竞争优势比较明显。根据《加拿大银行法》的相关规定，加拿大商业银行被划分为两种主要类型：A 级银行和 B 级银行。A 级银行指加拿大本国银行，外国独资或合资银行则构成 B 级银行的主体，根据加拿大国内法律规定，以上两类银行在加拿大享有同样的业务权限。[①] 但是值得注意的是，A 级和 B 级商业银行具有较大的差异性。例如加拿大的 A 级银行数量比较少，但是单个银行资产额度很高，其中加拿大 6 个主要 A 级银行的资产总额占全国银行业总资产份额的 90% 左右。其中 6 家最大的 A 级银行不仅资金实力雄厚，而且设置的分支银行很多，平均每个 A 级银行都在全国覆盖有上千个服务网点以上。例如作为加拿大银行业资产总额最大的加拿大皇家银行在世界各地累计约有 7 万名银行员工，在 30 多个国家和地区设有分支银行机构，为全球 1400 多万银行客户提供高质量的综合性金融服务。丰业银行更是在全球大约 50 个国家和地区拥有 1800 多家分公司和事务所，为国际客户提供优质的金融服务。道明银行业务遍布全球主要金融中心，而加拿大道明银行的业务覆盖范围也是遍布全球，客户总额 1400 多万，其中更拥有 450 多万名网银客户，因此被誉为全球领先服务水平的网上财务机构。[②]而 B 级银行数量比较多，但是单个银行资产额度比较小，60 多家 B 级银行的资产总额也仅仅只占到全国银行业资产总额的 10% 左右，其在覆盖范围、员工数量、资产总额、服务质量等方面也与上述 A 级银行存在较大差距。

2013 年 3 月，加拿大金融机构管理办公室认定加拿大皇家银行、道明银行、加拿大帝国商业银行、丰业银行、蒙特利尔银行、加拿大国民银行等六家 A 级商业银行为“大而不能倒”的企业，认为这些企业需要采取持续的严格监管，并加强信息披露。2008 年全球金融危机爆发以来，历年世界经济论坛

---

① International Monetary Fund, “Canada Article IV Consultation”, December 2010.

② Rostnovski, Lev, and Rocco Huang, “Why Are Canadian Banks More Resilient?”, WP/09/152. International Monetary Fund, July 2009.

的年度研究报告都将加拿大银行体系评为全球最安全稳健的金融体系之一。著名国际评级机构穆迪公司评估报告显示加拿大银行业在服务实力和安全性方面世界排名第一。2012 年加拿大有四家银行入选《彭博市场杂志》评出的全球十强银行，加拿大银行体系在投资者保护等方面被世界银行（WB）评为全球第五位。[1] 概而言之，加拿大金融体系主要由银行、证券投资商、信托投资公司和保险公司等构成，对加拿大金融体系的监管工作则主要由国内的金融机构监管署（the Office of the Superintendent of Financial Institutions，OSFI）、加拿大中央银行、财政部分工负责协调配合完成。其中金融机构监管署主要负责监管银行、券商、保险公司、信托公司等金融机构，并负责定期向政府提供审计咨询和政策咨询等。[2] 中央银行主要负责国内货币政策的制定和管理，而财政部主要监管职能则是负责政府贷款计划、金融市场稳定发展、汇率政策的稳健与协调。

二　加拿大金融监管体制特点分析

《巴塞尔新资本协议框架》通过以来，加拿大的金融机构率先在国内实施相应的资本监管和银行业管理，尤其是注重加强对债务的流动性管理，注重保持资产负债结构的合理与稳定，并且对于金融机构具有更高的杠杆率要求。例如加拿大金融监管机构对国内商业银行的杠杆率要求极为严格，通常要求其杠杆率务必控制在 20 倍以内水平，从而确保了国内银行系统的安全性和稳健性。尽管从事高度复杂的金融衍生品业务是国际金融机构的发展潮流，但是加拿大银行业对从事金融衍生品业务极为审慎，业界为此制定了严格的限制性条款，并对其予以严密监控。所以此轮金融危机爆发时，美国国内的金融衍生品业务已经严重失控，例如仅仅房地产领域的按揭贷款证券化率已经高于 60%，而邻国加拿大的同期相应数值却小于 20%。此外，就房屋买卖贷款额度而言，加拿大银行业明确要求住房按揭贷款首付率必须至少为 20%，而且还要求借

① 材料引自中华人民共和国驻加拿大大使馆经济商务参赞处网站公开数据，http：//ca.mofcom.gov.cn/article/ddgk/zwjingji/201305/20130500129383.shtml。

② Financial Institutions Supervisory Framework. Superintendence of Solvency. October 2011.

款人必须购买住房抵押贷款保险，银行同时每5年对借款人的信用状况进行评估。① 正是因为对债务管理和杠杆率近乎严苛的要求，所以2007～2009年，肇始于近邻美国的次贷危机对加拿大银行业的实际冲击和负面影响非常有限，由此加拿大金融机构也被世界经济论坛评为年度全球最稳健的银行系统，而同期美国金融机构的相应排名仅为全球第40名（见表2）。

表2　全球金融危机期间各大银行资本比率和估值下跌情况统计
（2007年1月至2009年1月）

银　　行	所属国家	资本比率（Capital Ratio）	估值下跌（Value decline）（%）
房地产投资控股公司	德　　国	2.1	97
德意志银行	德　　国	2.1	81
德意志银行瑞士银行股份有限公司	瑞　　士	2.3	79
巴克莱银行	英　　国	2.7	85
富通集团	比 利 时	2.8	94
德克夏银行	比 利 时	3.3	89
哈利法克斯银行	英　　国	3.6	100
瑞士信贷集团	瑞　　士	4.7	66
加拿大帝国商业银行	加 拿 大	4.1	54
加拿大皇家银行	加 拿 大	4.3	44
加拿大蒙特利尔银行	加 拿 大	4.8	53
新斯科舍银行	加 拿 大	4.9	42
苏格兰皇家银行集团	英　　国	5.2	96
澳大利亚国民银行	澳大利亚	5.7	53
多伦多银行	加 拿 大	5.7	43
花旗集团	美　　国	6.4	94
汇丰银行控股公司	英　　国	6.6	41
摩根大通公司	美　　国	8.6	50
美国银行	美　　国	9.3	87
第一资本金融公司	美　　国	16.9	80

资料来源：Ratnovski，Lev，and Rocco Huang，“Why Are Canadian Banks More Resilient?” IMF Working Paper. WP/09/152，International Monetary Fund，July 2009。

① “CIBC 2012 Annual Report”，http：//www.cibc.com/ca/investor-relations/annual-reports.html.

加拿大之所以一直保持着良性健康稳健运行的银行系统，其成因和影响因素很多，我们认为主要受益于加拿大国内与金融综合经营相协调的金融监管体制，加拿大金融监管制度设计的关键在于实施两级平行（加拿大联邦和省政府）的金融监管体系。其中由金融机构监管署、加拿大中央银行、金融消费者保护局、存款保险公司等组成联邦金融监管组织框架。① 这一国家层面（联邦）的金融监管制度的关键依托机构是金融机构监管署，它是加拿大联邦政府专门设立的负责金融监管的机构，独立于加拿大中央银行，受加拿大财政部领导，但日常工作由国会审批和任命的监管署署长负责，其上级主管领导是加拿大财政部部长，金融机构监管署署长要定期或不定期地向财政部部长汇报监管业务执行情况。金融机构监管署的监管范围和监管对象主要包括国内银行、保险公司、信托公司、贷款公司、养老金管理机构、合作信用协会以及互助协会等金融机构。联邦范围内的金融监管事务和金融法规建设是金融机构监管署的主要工作职责。其中，金融监管事务职能主要包括以下内容：对金融体系安全展开风险评估、为联邦金融机构运行状况提供相应反馈意见、监控甚至直接干预国内金融机构和银行系统的业务活动。金融法规建设职能包括以下工作内容：制定内部工作规定或工作条例、开展立法咨询和法律解释、审批相关金融业务工作申请。金融机构监管委员会（简称 FISC）的成立更是有利于金融监管效率，加强了各个金融监管机构之间的密切合作和业务协调。金融机构监管委员会的委员主要由金融机构监管署署长、加拿大中央银行行长、存款保险公司主席以及财政部副部长组成。② 该机构并不是法定的政府机构，但是需要向财政部部长报告工作，每季度固定召开例会一次，加拿大联邦一级的主要金融监管机构正式通过这种工作机制来保持相互之间的有效沟通联络和业务工作协调。

加拿大中央银行对金融机构的监管主要是通过负责制定全国货币政策及其决策机制来实现的，在其决策过程中的主要参与者包括理事会（Governing Council）、货币政策委员会（MPRC）和加拿大中央银行内部的四个核心经济部门。其中理事会对央行利率具有最终决定权，该理事会的主要成员包括加拿

---

① 刘锋、王敬伟：《加拿大金融监管框架及对我国金融监管的启示》，《金融研究》2004 年第 1 期。

② Financial Institutions Supervisory Framework. Superintendence of Solvency. October 2011.

大总督、加拿大中央银行的高级副行长和四个副行长。货币政策委员会成员则由理事会成员加上5~6个顾问，通常还包括一个或两个特别顾问，以及加拿大中央银行内四个经济部门的领导等高级领导人才。加拿大中央银行内部的四个核心经济部门主要负责加拿大宏观经济分析、国际经济分析、金融市场稳定，其工作侧重于掌握在加拿大的国内外金融机构的活动、金融市场运行情况等。负责加拿大中央银行在货币政策决策过程中的主要参与者们，会定期通过工作例会的方式分享他们的信息、经验判断、分析成果等，并最终决定全国的货币政策。

就监管工作分工而言，对于全国金融风险体系的防控和管理主要是由联邦金融监管机构完成的，而省级金融监管机构的工作职责则是主要集中在金融服务方面。加拿大省级层面的金融监管主要依托于银行监管和证券监管机构，同时当地的存款保险公司、金融消费者保护协会等机构也被赋予了部分金融监管职能。作为省一级政府监管的主要对象包括本地注册成立的银行、证券公司、投资基金、保险公司等。各省都会设立金融服务委员会，对省注册的信托、贷款、保险公司的业务进行监管，从而形成了一套审慎、务实、弹性的金融监管体系。在此基础上，加拿大联邦和省级层面的金融监管体制逐渐形成清晰的职能分工与权责体系。但是近年来金融服务业混业经营的发展趋势对金融监管提出了挑战，例如加拿大国内六家最大的商业银行适应形势需要，通过全资控股的子公司治理模式大量从事银行基本存贷款业务之外的保险、信托、证券、资产管理等混业金融服务，对这种从事混业经营的银行控股公司的金融业务监管就成为难题。因此为了更为有效的实施金融风险监管，提高金融服务水平，加拿大联邦和省政府在金融监管业务上的合作与交流也日益频密。加拿大金融机构监管署就是经常通过与省级金融监管部门联合签署金融监管协定的工作协同方式，在联邦金融监管机构和省级金融监管部门间加强对银行、证券、信托、保险公司等金融机构经营状况的联合监管和业务信息交流。与此同时，加拿大金融机构监管署还在国内各省采取设立信用管理中心和行业自律协会的方式，以加强对省级金融机构的业务监控和风险防范。

金融行业作为现代经济的核心，金融监管的有效性是确保一个国家或地区金融行业稳健发展的重要前提，而有效的金融监管体制正是检验金融监管成效

的重要标准。从整体上看，加拿大金融体系和金融监管体制的发展与其经济的发展是相适应的。顺应国内经济发展和金融全球化的需求，加拿大的金融监管体制先后经历了“管制——放松——再管制——再放松……”的发展过程。但是加拿大的金融监管体制由于一度放松金融管制，也由此加剧了金融机构之间的恶性竞争，对金融衍生品创新起到推波助澜的消极作用，与此同时，放松金融监管所带来的金融创新使得加拿大国内的金融机构和金融市场更易受到外部冲击，这对于加拿大联邦政府和省政府试图实施有效的金融监管努力是非常不利的。尤其是2007年全球金融危机爆发后，如何在加强金融监管（无论是采取国际银行业的规则监管还是原则监管模式）和金融创新之间寻求平衡就日渐成为加拿大金融监管体制发展所面临的问题。

三　加拿大金融监管模式分析

对于一个有效的金融监管体制而言，具备明确的金融监管目标，制定和执行相对独立客观的金融监管措施，建设适合国情的金融监管机制和监管模式是必不可少的。基于对全球各个国家和地区的金融监管模式的经验总结，现有金融监管模式在国际金融业影响力比较大的主要包括美国模式、英国模式、德国模式、日本模式，其中对加拿大金融监管模式影响最大的是英国和美国的金融监管模式。基于混业经营的金融控股集团模式是英国金融监管模式的主要特征。具体而言，这一金融控股集团模式通常会采取混业经营模式，其中的商业银行业务一般由母公司（控股公司）经营，证券业务、保险业务等一般则由子公司（被控股公司）来负责经营。不仅如此，英国的金融监管模式还在不断摸索和寻求突破，尤其是2007年以来，英国金融服务管理局开始在国内逐步实施原则监管模式，加拿大金融监管机构给予了高度关注和深入研究，并开始在国内金融业予以学习和推广。原则监管模式主要脱胎于英国金融服务管理局先后颁发实施的《原则监管模式：关注重要的结果》《监管规范手册》《业务守则》等一系列法律法规和金融监管举措，英国正是借助运用原则监管模式的改革契机成功防范了全球金融危机对国内虚拟经济和实体经济的冲击，而学习和借鉴了英国原则监管模式的加拿大金融业在此轮金融危机中同样受益匪



浅。加拿大和美国不仅在政治和安全上是盟友关系，在经济上也互为亲密而重要的贸易伙伴，由此导致美国对加拿大经济金融方面的影响力非常明显，美国的分业监管模式对加拿大的金融监管模式产生了显著影响也就是必然趋势。以2002年《萨班斯-奥克斯利法》的出台为标志，美国的分业监管模式得以成型并逐步完善。美国的分业监管模式与英国的混业金融监管模式有着较明显的区别，其中不仅联邦政府和各个州政府被赋予了不同的金融监管职能，而且联邦层面的财政部和证券交易委员会成为国内最为重要的金融监管机构，与此同时，美国联邦储蓄委员会、联邦存款保险公司等机构也被赋予了相应的金融监管权限。当然以上各个金融监管机构的管理职能虽然有所交叉，但是其具体分工和监管范围还是存在一定差异的。美国的这种分业监管模式实际上是另外一种权力分立和权力制衡的机制设计，各个金融监管机构之间互相独立，又可以相互配合，但是美国作为一个金融监管体制日臻完善的国家，各个监管机构都会高度重视监管立法，执法的法治化、制度化和规范化工作。然而，美国的分业监管模式也有着重大缺陷，面对金融行业日益复杂的风险运行状况，2007年爆发的全球金融危机使得美国分业监管模式的弱点与缺陷被暴露在世人面前。

为了有效应对此轮金融危机，进一步提升监管能力以增强公众信心，尽可能避免外部经济冲击，加拿大金融监管当局将其加强金融监管的政策目标集中概括为以下三个方面：一是尽量减轻银行破产所造成的经济和政治冲击；二是维护市场秩序确保国内外银行在加拿大金融市场中的公平竞争；三是利用运作良好和具有竞争性的银行业市场产生整体效益。因此，基于自身国情和行业发展趋势，加拿大现有金融监管模式逐渐采取以混业监管模式为主，同时吸纳原则监管和分业监管模式有益养分的监管方式，其金融监管机构逐渐形成了以金融风险识别和金融风险管理为核心的监管模式。这一监管模式非常注重金融风险的识别、衡量、监测和控制，注意加强对金融风险突出的银行、证券、保险等金融机构和金融市场的重点监控，尤其注意监控外部机构投资者和短期流动资本对国内经济金融体系的冲击。具体而言，在加拿大的金融监管模式中，对重要金融活动的风险识别和定量测度是其重要环节和中心工作。其中，对于重要金融活动的界定主要范围包括金融机构的战略商业计划、资本配置、财务报



告等。而后在此基础上，加拿大的金融监管机构会对该项金融活动进行具体的风险识别和风险评估工作。其中，金融活动的内在风险评估、风险管理质量评估、风险发展方向评估是开展金融风险评估的主要工作内容。具体而言，金融活动的内在风险评估是指基于各种不确定因素和风险而可能由此导致对金融机构业务活动预期收益的负面影响因素和程度分析，这些风险因素具体包括：信用风险、市场风险、财务风险、法律风险和政策风险等。风险管理质量评估主要表现为对经营管理质量的评估，金融机构的经营管理质量取决于其是否拥有高效的风险管理控制系统和组织保证，具体包括财务管理、内部审计、风险管理水平、管理层运作、董事会监察等。所有工作完成后，作为此项活动的负责人，最后要向金融机构监管署高层提交一份《风险评估概要》，在这份概要中需要涵盖金融机构的主要业务活动、战略和财务状况、审计和风险管理水平、市场和政策风险评级，而后金融机构监管署会根据《风险评估概要》的信息来具体制定监管计划和安排重点的监管活动。通常依据上一财政年度的《风险评估概要》，在本财政年度初期制定一份年度金融监管计划。对那些风险状况不明显或不确定的金融机构，金融机构监管署会通过财务审计、与金融机构管理层保持密切联系等方式对其加强金融风险监管。对金融风险状况比较明显或确定的金融机构，金融机构监管署则会根据工作需要开展现场检测，而负责现场风险评估的项目管理人员同时可以就相关风险问题与该金融机构的风险管理部门进行协调实时实地沟通协调，而后根据工作需要撰写书面检测报告以便及时更新该金融机构的《风险评估概要》，并需要负责向该金融机构的首席执行官和风险管理委员会、金融机构监管署高层和相应的政府监管机构递交最终的《风险管理报告》，列明现场检查中的问题、综合风险评级结果等。而后，金融机构监管署会监督相关金融机构落实有关整改措施，并需要对上述金融机构持续开展非现场监测、风险评估和风险评级等一系列金融监管活动。

四　加拿大金融监管模式的绩效评估

以美国次贷危机开端的国际金融危机影响了许多外向型经济发展模式主导的国家，特别是西方发达国家。如同大多数开放国家一样，国际金融危机给加

拿大带来许多不利影响。但是在与其他相似发达工业国经济体的比较中，加拿大在很多方面，特别是金融监管上维持了较好的金融稳定和金融安全。① 加拿大经济虽然不可避免地受到全球金融危机的严重影响和冲击，经济增长速度一度明显减缓。根据加拿大央行统计，2007 年加拿大经济增速仍然为 2.2%，2008 年加拿大经济增速一下子下降为 0.5%，2009 年的经济增长数据更是降至 -2.5% 的历史低谷。但是加拿大经济整体基础扎实，对于金融机构监管严格，尤其是得益于加拿大国内稳健的金融风险管理模式，加上快速发展的中国等新兴经济体为缓解金融危机给加拿大经济带来的机会，加拿大受到经济危机冲击较其他 OECD 国家更轻，国内商业投资开始不断增加、贸易额逐步扩大、失业率明显降低，促进了经济稳步增长，在西方七国集团中率先走出经济危机的影响（见表 3）。

表 3　加拿大年度经济数据变化情况

单位：%

经济指标	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
实际 GDP	-2.8	3.2	2.6	2.0	1.8
国内总需求	-2.9	5.2	2.9	2.3	1.9
国内总投资	21.8	23.3	23.6	24.6	24.9
失业率	8.3	8.0	7.5	7.3	7.3
CPI 指数	0.3	1.8	2.9	1.6	1.7
GDP 平减指数	2.2	3.1	3.2	1.3	2.0
联邦财政平衡	2.1	2.5	-1.8	1.3	1.3
省级财政平衡	3.4	3.3	-2.8	-2.5	-2.3
短期国库券收益率	0.4	0.6	0.9	1.0	1.0
十年期政府债券收益率	3.2	3.2	2.8	1.9	2.8
进口额	-14.4	14.1	6.0	2.7	2.8
出口额	-14.6	8.0	5.1	2.1	2.4

资料来源：Statistics Canada and IMF estimates。

前文分析，加拿大金融体系中占 60% 份额的资产集中于银行业，证券公司、保险公司、信托投资公司、信用合作社等则占金融体系资产份额的

① "Why didn't Canada have a banking crisis in 2008", NBER Working Paper No. 17312.

40%。其中六大商业银行的总资产又占加拿大银行业总资产的90%，这几家商业银行是加拿大国内的A级银行，被评为“大而不能倒”的大型企业，为此，这些银行对于金融风险控制和相应的金融监管措施尤其严格。以加拿大皇家银行为例，该行对其各项重要金融活动的信用风险、市场风险展开高效的风险识别和风险计量，由此确保其企业经营管理水平和风险控制能力始终保持着国际一流水平，从而使得加拿大皇家银行具有良好稳健的资本收益率。① 正是因为采取了严格的混业监管模式，加拿大六大主要商业银行的平均不良贷款率很低，金融危机爆发前后一直远低于1%。其中1991~2007年年平均不良贷款率在0.5%上下小幅震荡，弱于加拿大GDP的同比波动幅度（见图1）。

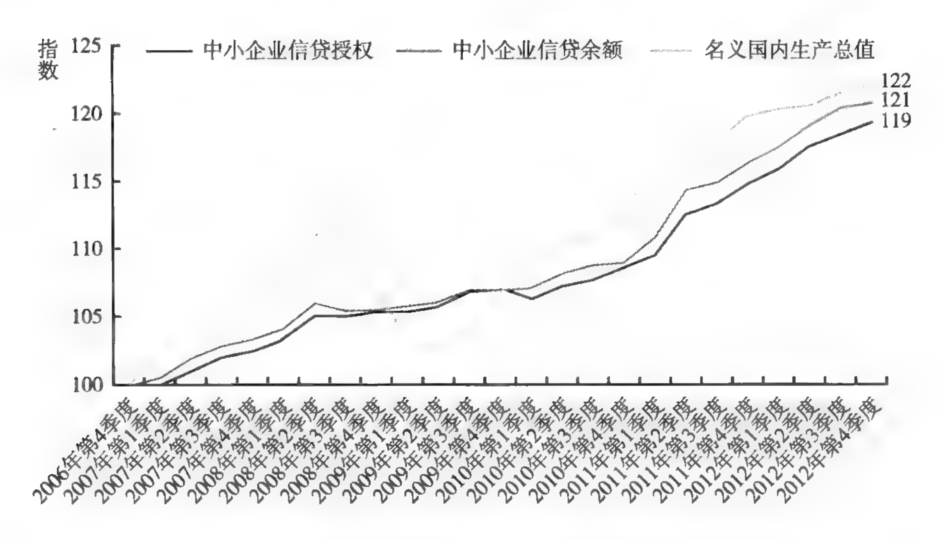


图1　加拿大银行企业信贷变化与GDP增幅波动对比示意

资料来源：CBA，Statistics Canada。

即使在全球金融危机爆发期间，加拿大五大主要商业银行的资本流动性都高达24%左右，远远高于巴塞尔协议8%的标准，风险识别和风险预警工作到位，金融资产的流动性风险也得到了有效监控（见表4）。

① Rostnovski, Lev, and Rocco Huang, “Why Are Canadian Banks More Resilient?” IMF Working Paper WP/09/152. International Monetary Fund, July 2009.



表 4　世界各大银行的资产负债表（2007 年 1 月至 2009 年 1 月）

单位：%

银　　行	国　家	流动性 (Liquidity)	估值下跌 (Value decline)
第一资本金融公司	美　国	3.70	80
国民城市公司	美　国	4.00	100
华盛顿互助银行	美　国	4.80	100
富国银行	美　国	6.00	47
野村控股公司	日　本	5.60	76
韩国国民银行	韩　国	7.80	56
爱尔兰银行	爱尔兰	8.40	96
澳大利亚联邦银行	澳大利亚	8.90	46
西太平洋银行	澳大利亚	10.42	38
哈利法克斯银行	英　国	11.14	100
澳大利亚国民银行	澳大利亚	11.15	53
劳埃德银行集团	英　国	15.67	78
蒙特利尔银行	加拿大	23.99	53
多伦多银行	加拿大	24.37	43
新斯科舍银行	加拿大	24.43	42
加拿大帝国商业银行	加拿大	26.00	54
加拿大皇家银行	加拿大	32.11	44
美国银行	美　国	25.59	87
汇丰银行控股公司	英　国	33.20	41
花旗集团	美　国	39.46	94
巴克莱银行	英　国	40.75	85
摩根大通公司	美　国	46.80	50

资料来源：Ratnovski，Lev，and Rocco Huang，“Why Are Canadian Banks More Resilient?”，IMF Working Paper，WP/09/152，International Monetary Fund，July 2009。

加拿大银行业受此轮全球金融危机冲击较小，与其金融监管机构对银行和证券市场的严格监管有关，尤其是对次级贷款证券市场的严格约束紧密相关。加拿大现有严格的金融监管体系和制度设计使得银行业对房地产抵押贷款采取严格的审批制度，对于房地产抵押贷款，监管机构明确要求购房首付款必须达到该房地产市场估价总额的25%以上。对于不符合相应购房条件的消费者，则进一步明确要求购房者必须要从保险公司购买一定额度的住房抵

押保险，达到房地产抵押贷款的基本条件后，国内的商业银行才能够批准消费者的房贷申请。不仅如此，加拿大政府为了避免商品房市场对于宏观经济和金融机构的不良冲击，遏制住房价格的过快增长，防范次贷危机和金融风险的累积，还采取了各种利率、税收政策和购房限制条款等来防范加拿大住房抵押贷款市场的过快扩张和有效遏制居民债务的增长。2007 年以来，美国爆发次贷危机，但是加拿大的次贷市场并未受到严重影响而导致市值出现剧烈波动，这再次验证加拿大采取严格的金融风险监控模式效果非常明显。与此同时，加拿大抵押贷款放款机构在金融衍生产品开发方面非常谨慎，对于风险评级和金融监管也很严格。例如美国的商业银行和金融机构往往会通过各种金融衍生品创新推出了很多抵押贷款产品，但是在加拿大金融业界基于行业自律和严格的金融监管，却没有大规模推出类似的抵押贷款品种，这样对于次贷风险就起到了很好的防范作用。此外，在美国金融地产界盛行的金融衍生品次顺位房贷和只付利息贷款在加拿大受到严格限制，对这些金融创新产品的严格管制使得加拿大在面临金融危机时能够有效规避和防范风险升级。因此，在此轮全球金融危机中，加拿大除个别银行蒙受损失外，整个金融机构所受影响并不大，对实体经济的负面影响效应也有限。国际货币基金组织（IMF）《世界经济展望》研究报告提供的历年经济数据显示，2010 年加拿大经济开始触底反弹，走出 2009 年上半年经济衰退的困境，2010 年，加拿大实际 GDP 增长了 3.1 个百分点，抵消了 2009 年缩减的 2.5 个百分点。2011 年加拿大实际 GDP 增长 2.6 个百分点，2012 年加拿大实际 GDP 增长 1.84 个百分点，低于全球 GDP 平均增速 0.5 个百分点，高于发达国家 GDP 平均增速 0.5 个百分点。[①] 而根据国际货币基金组织的最新预测，2013 年和 2014 年加拿大 GDP 增速预计将为 1.8% 和 2.25%。但是值得关注的是，金融危机之后，为了刺激经济增长，全球各个主要发达国家纷纷采取宽松货币政策和刺激性财政政策，加拿大政府在外需迅速下滑的情况下，为了恢复经济增长，国内的金融监管和风险控制有所放松。这直接导致加拿大的家庭消费和负债比例明显增加，例如 2007 年家庭消费占家庭可支配收入的比重为

① World Economic Outlook, The International Monetary Fund. 2011. 2012. 2013.

137%，但是2012年却已经攀升至160%以上。从2010年第1季度至2013年第2季度，加拿大私人部门的信贷/GDP的比值已经连续增长了14个季度，但是住房部门的数据却显示了不同的信号，房价/收入比自2006年以来一直高于阈值水平。与此相对应，2007～2012年，加拿大的房地产平均价格已经累计同比上涨21%，除了2010～2011年房价增幅下降3.7%以外，其他年份房价同比增长幅度均超过6%。[①] 由于消费者负债率高企、房价上涨等因素，加拿大经济金融风险敞口加大，经济下行风险加大，并逐渐传导至加拿大银行系统。2013年1月，著名国际评级机构穆迪公司将加拿大皇家银行、加拿大帝国商业银行、加拿大国民银行、蒙特利尔银行、丰业银行、道明银行等六家最大商业银行的信用评级分别下调一级，这无疑对加拿大银行业和金融监管机构敲响了警钟。

参考文献

刘锋、王敬伟：《加拿大金融监管框架及对我国金融监管的启示》，《金融研究》2004年第1期。

李娜：《加拿大金融监管体系对我国金融监管的启示》，《经济视角》（下）2012年第1期。

James K. Jackson. Financial Market Supervision：Canada's Perspective. April 2013.

Canada Article IV Consultations，International Monetary Fund，February，2013.

Monetary Policy Report，the Bank of Canada，January 2013.

Canada Article IV Consultations，International Monetary Fund，February 2013.

Shock from Graying：Is the Demographic Shift Weakening Monetary Policy Effectiveness Prepared by Patrick Imam，September 2013.

OSFI Plan and Priorities for 2011－2014.

Financial Institutions Supervisory Framework. Superintendence of Solvency. October 2011.

Canada Article IV Consultation，International Monetary Fund，December 2010.

Office of the Superintendent of Financial Institutions，2011－12 Estimates，Report on Plans

① Assessing financial system Vulnerabilities：an early Warning approach，Bank of Canada Review，Autumn. 2013.

and Priorities.

Why didn't Canada have a banking crisis in 2008, NBER Working Paper No. 17312.

Kryzanowski, L. and G. Roberts (1993) "Canadian Banking Solvency, 1922 – 40", *Journal of Money, Credit and Banking* Vol. 25, No. 3.

Sylla, Richard. (2006), "Political Economy of Financial Development: Canada and the United. States in the Mirror of the Other, 1790 – 1840". *Enterprise and Society*, December, Vol. 7, pp. 653 – 65.

B.12

加拿大企业的融资机制研究

汤胜* 戴兰

摘　要：

加拿大金融体系被普遍认为是目前全球最健康的金融体系之一，在此金融体系下，加拿大的企业是如何选择其融资方式的？本文对目前加拿大企业的融资结构进行描述性分析，进而对加拿大企业的数量以及行业分布进行研究。由于中小企业占加拿大企业的绝大多数，因此对中小企业融资工具和融资比例进行具体的说明；最后是对加拿大全部企业融资比例进行列表说明，以反映加拿大企业融资结构的变化趋势。

关键词：

加拿大　企业　融资体系　融资工具

一　加拿大企业的融资结构及其变化趋势

企业的融资机制是影响一个国家企业发展的重要因素之一，加拿大金融体系被普遍认为是目前世界上最安全、最健康的金融体系之一，那么在此金融体系下加拿大的企业是如何选择其融资方式的？本文第一部分将对目前加拿大企业的融资结构进行描述性分析，具体内容包括：对加拿大企业的数量以及行业分布进行说明；由于中小企业占加拿大企业的绝大多数，因此接下来会对中小企业融资工具和融资比例进行具体的说明；最后对加拿大全部企业融资比例进

* 汤胜，博士，副教授，硕士生导师，广东外语外贸大学财经学院院长助理。研究方向：行为财务学与企业融资机制。

行列表说明，以反映加拿大企业融资结构的变化趋势。

1. 加拿大企业数量以及各行业的分布

加拿大企业分布状况，有着很鲜明的特点，2007 年加拿大工业部的资料显示，加拿大企业的数量大约有 240 万个，中小企业的比例高达 99.8%，其中约一半的企业被称为“雇主企业”（Employer Businesses），而其余企业则被称为“不确定企业”（Indeterminate）。前者“雇主企业”是指能维持给至少一个人发固定工资的企业；而不能维持发放工资的企业被认为是“不确定企业”，因为雇员的数量是不确定的，这类企业可能雇佣合同工人，所以就不可能定期发放工资。不同规模企业的分布情况：在加拿大有着约 100 万个“雇主企业”，其中雇佣员工有 500 人以上的企业不超过 3000 家，也就是仅占总企业数的 0.3% 左右；另外 97.7% 的企业的雇佣员工 100 人以下；75.4% 的企业的雇佣员工低于 10 人；而 58.8% 的企业仅有 1 ~4 人的员工数量。也就是说，加拿大除了个别大型企业外，几乎都是中小企业。另外在所有的企业中，从产业分布来看，无论是雇主企业还是不确定企业，有 25% 以上的企业是生产商品的，其余的企业是提供服务的，服务是第一大产业。生产商品的小型企业（指那些雇佣员工少于 100 人的企业）占生产商品的雇主企业的 97%，而提供服务的雇主企业中的 95% 的雇佣员工又少于 50 人。

企业所在的地区和相对人口分布：在所有的企业中，大约有 58% 的企业位于安大略省和魁北克省，35% 的企业位于西部省份，只有 6% 的企业在大西洋省份，0.3% 的企业在西北育空地区。雇主企业在各省的分布与所有企业的分布大致相当。而对于相对人口来说，西部省份、育空地区和爱德华王子岛的企业要比其他地区多得多，育空地区和萨斯克彻温省的比例最高，达到每 1000 个人就有 96.7 个企业；在其他省份中，纽芬兰省、诺瓦斯科舍省和新不伦瑞克省每 1000 人拥有企业的比例数最低；安大略省和魁北克省每 1000 人拥有的企业数均低于全国平均水平的 70.5 个，分别为 65.1 个和 67.8 个。

在对 GDP 的贡献上，大公司（雇员高于 500 的企业）在公用事业、信息、矿业、石油和天然气、制造业、金融、保险、运输和仓储等领域创造了

至少50%的商业GDP，但是大企业在建设及其他服务、教育、卫生和农业（包括林业和渔业）等产业所创造的GDP比例要低于15.0%。在2001~2008年，中小企业所创造的GDP比例超过总GDP的一半。中小企业以及大企业所贡献的GDP比例可从图1中清晰看出，大型企业与小型企业对GDP的贡献在这几年均为稳步上升的，同时大型企业GDP的增长主要是由于矿石、石油和天然气产业的发展所带来的，单单这几个产业就带来了44%的GDP增长率；而制造业之所以在2001~2008年所创造的GDP呈下降趋势，是大型制造业降低了1.8%，相反小型企业给制造业带来了每年3.1%的GDP增长率。

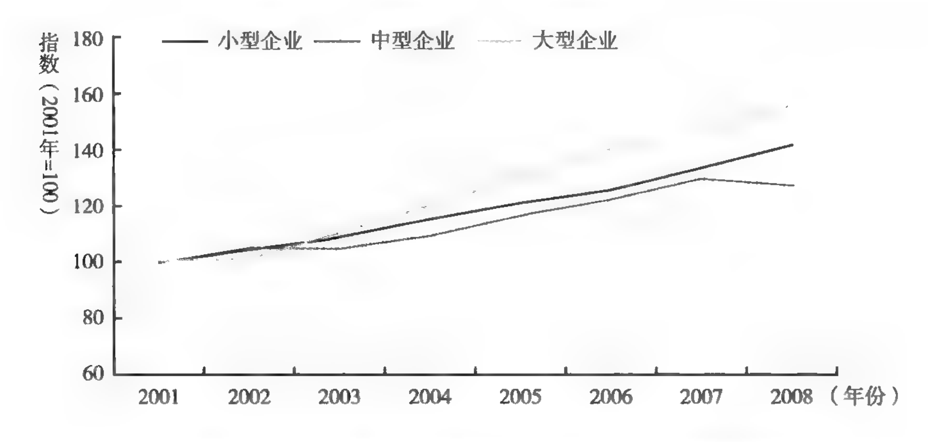


图1　加拿大小型、中型、大型企业的累积国内生产总值增长趋势

资料来源：加拿大统计局，Danny Leung，统计计算所得。

2. 加拿大中小企业融资工具和来源分析

上部分已经提及加拿大企业中绝大多数均为中小企业，并且中小企业在加拿大经济发展中扮演了非常重要的角色，据统计，其创造了加拿大接近过半的GDP，并为国内80%的人口提供就业岗位，因此对中小企业的融资结构进行分析，有一定的代表意义。本部分对中小企业的融资结构的分析将从以下几个方面展开：首先是对中小企业常用的融资工具和融资资金的来源进行汇总分析，有利于对加拿大中小企业融资现状有一定的基础性的了解；其次，对中小企业按照雇员数量进行分类，分别说明每类企业的融资工具比例分布，进一步

说明中小企业的融资结构；最后将企业划分为采用单一融资渠道的企业和采用多种融资渠道的企业，研究其对应的具体融资比例。

表 1 所显示的是加拿大中小企业的融资工具和融资来源，从表 1 中可以详细看出，融资工具主要包括内源融资（留存收益）、股份筹资、债务融资和其他；融资来源与工具对应，投资主体包括企业内部、银行等金融机构和其他。

表 1　企业融资工具以及融资来源

融资工具	融资来源
1. 留存收益(RE)	1. 内部资源(IN)
2. 股份资本(SC)	留存收益
3. 短期债务(SD)	所有者经理
短期担保和无担保债务	从业人员
4. 长期债务(LD)	2. 金融机构(FI)
长期担保和无担保债务	银行和信托公司
5. 其他(OT)	3. 创新性来源(IS)
商业信用	相关公司
可转换公司债券	合资企业、战略联盟
契约融资	风险投资家、商人银行、资本集团
投资税收减免	隐名股东(或合伙人)
政府奖助	公开市场
其他	4. 其他(OT)
	供应商
	客户
	养老金公司和保险公司
	政府
	其他

资料来源：加拿大统计局。

表 2 显示加拿大中小企业在 2012 年每个季度的融资数据，包括各种融资渠道以及各种融资渠道所对应的比例。从表 2 中可以看出中小企业均比较倾向于选择留存收益这一方式，这也与企业的规模较小有很大的关系，同时债务融资方式中，一是倾向于长期债务这一融资工具，解释这一现象的理由可能是考虑到风险的问题，长期债务往往因为不需立即偿还而风险较小；二是有担保的债务更受青睐，这一现象可由加拿大整体投资者的谨慎态度来解释，因此，加拿大企业在交易所中股票换手率比较低。

表2　融资工具的比例

单位：%

类　别	全部公司	1 ~9 名雇员的公司	10 ~24 名雇员的公司	25 + 名雇员的公司
权益资本：				
留存收益	38.8	38.8	38.6	39.0
股份资本	7.8	8.1	6.1	8.1
长期债务：				
有担保的	16.0	15.0	18.9	19.2
无担保的	3.2	3.9	1.2	1.5
短期债务：				
有担保的	11.6	11.4	14.0	9.8
无担保的	4.4	4.4	5.5	2.8
其他融资工具：				
商业信用	10.8	10.9	8.1	14.5
可转换公司债券	0.2	0.2	0.0	0.1
契约融资	2.4	2.8	1.5	1.3
投资税收减免	0.3	0.2	0.5	0.5
政府奖助	0.2	0.2	0.2	0.7
其他	4.2	4.2	5.5	2.3

资料来源：加拿大统计局。

表3和表4将企业分为采取单一融资方式（来源）的企业和采取多样化融资方式（来源）的企业，分别研究其采取的融资结构特点，对比分析不同规模的加拿大企业融资机制。从表3和表4可以看出，首先，规模越大的企业越热衷于多样化融资来源的方式，一方面是由于规模大的企业融资需求量比较大，内源融资无法满足其资金需求，因此需要寻求外部融资的机会（向银行等金融机构融资或采取其他的创新形式）；另一方面，规模大的企业更注重管理，因此在融资结构、融资成本以及还债风险上考虑更多，会选择多样化的融资渠道来优化企业的融资结构、减少融资成本和降低企业破产风险。其次，对于加拿大具代表性的中小企业来说，内源融资在融资渠道中占主导地位，无论是单一融资渠道的企业还是多样化融资渠道的企业，内源融资比例很高。

表 3　融资工具单一和多样化的比例

单位：%

类　　别	全部公司	1～9 名雇员的公司	10～24 名雇员的公司	25＋名雇员的公司
依赖单一融资方式的公司百分比：	49.1	53.9	35.3	34.8
权益资本	26.9	29.3	19.7	19.7
长期债务	7.4	7.3	7.5	8.5
短期债务	6.2	7.3	3.1	2.9
其他	8.5	10.0	5.0	3.7
依赖多样化融资方式的公司百分比：	50.9	46.1	64.7	65.2
股权和其他融资工具	45.6	40.7	59.6	60.0
仅有短期债务和长期债务	2.5	2.6	3.1	1.1
债务融资和其他非权益融资	2.8	2.8	2.0	4.1

资料来源：加拿大统计局。

表 4　融资来源单一和多样化的比例

单位：%

类　　别	全部公司	1～9 名雇员的公司	10～24 名雇员的公司	25＋名雇员的公司
依赖单一融资来源的公司百分比：	49.8	53.7	38.5	37.9
内部资源	28.1	30.6	20.7	21.1
金融机构	16.2	17.3	13.4	12.5
创新来源	2.0	1.5	3.9	2.9
其他来源	3.3	4.2	0.5	1.5
依赖多样化融资来源的公司百分比：	50.2	46.3	61.5	62.1
内部资源融资加上金融机构融资	18.9	15.9	33.1	19.5
内部融资和其他来源融资	9.2	9.4	8.4	9.4
内部资源融资，金融机构融资加上其他融资来源	13.3	13.0	10.9	19.0
全部其他的融资来源组合	8.8	8.1	9.1	14.2

资料来源：加拿大统计局。

3. 加拿大全部企业整体融资数据

在对加拿大中小企业融资结构进行分析后，作为补充，接下来将对加拿大全部企业的融资结构进行说明。数据来源于加拿大统计局各年的财务数据表，经手工整理，即从每年的财务报表中筛选融资数据，进行汇总并加以分

析，结果如表5所示。从表5中可以看出，整体企业的融资行为趋向于以内部融资为主，债务融资为辅的这种融资机制。这种现象存在的原因已在前文解释。

表5　加拿大企业2012年各季度融资数据

单位：百万加元

类　　别	2012年第一季度	2012年第二季度	2012年第三季度	2012年第四季度
留存收益	53439	52526	88084	83926
权益融资	16041	22321	-1178	6706
债务融资	38732	56325	48383	76645
增加的银行存款	4784	42326	22994	71448
从子公司借款	3141	3301	9618	2930
从非附属处借款	30807	10698	15771	2267
贷款和其他贷款	4457	4633	5533	2250
银行承兑汇票	1605	2384	2164	3554
债券及信用债券	21532	2191	6133	-4328
抵押贷款	3214	1490	1941	792
合　计	108212	131172	135289	167277

注：因为此表中包含加拿大所有行业的数据，因此存在金融产业的特有负债项目。
资料来源：加拿大统计局，2012年财务报表数据经手工整理。

从表5以及前文各数据表中可以看出，加拿大全部企业各种融资工具比例与加拿大中小企业的比例较为接近，总结其融资特征包括以下几点：一是从融资工具来看，主要包含内源融资、股权融资和债务融资（含银行借款、发行债券和其他创新性融资工具）；二是从融资比例来看，内源融资所占比例过半，债务融资所占比例次之，大约在30%，接下来便是股权融资；三是从融资多样化来看，规模越大的企业越倾向于选择多项融资工具而非单项融资，而多项融资来源多为内部融资与债务融资共用。

二　加拿大企业融资市场发展现状

加拿大企业的融资渠道主要可分为：内源融资、股权融资、债券融资和银行借款等，并利用数据对加拿大企业的融资结构进行了描述性统计和分析。下

文将对加拿大企业的融资市场现状进行分析，对每种主要融资渠道现状做出详细的阐述。这有利于对企业融资结构趋势的变化做出解释，便于给企业融资带来实质性的意见和建议。

1. 加拿大企业的股权融资市场发展现状

企业为获取股权融资，一般通过公开市场发售和私募发售两种渠道实现。在本部分将主要介绍加拿大的股票交易所现状以及对企业从交易所中融资情况进行说明，研究股权融资市场的发展现状，以期对加拿大股权融资平台有一定的了解。

加拿大最大的股票交易所是多伦多股票交易所（TSX），按照市值排名它是北美洲第三大、世界第七大交易所，其总部设于多伦多，由多伦多证券交易所集团拥有及管理。在该交易所上市的公司主要来自加拿大和美国，涉及的行业繁多，包括矿业、石油、天然气、林木产品及采矿等资源公司，以及工业、生物科技、交通运输业、通信、原材料及金融服务类公司。多伦多证券交易所重点面向大型成熟企业，它为这些企业提供融资渠道，帮助它们筹集更多资金，在该主板市场上市可以为企业提供接触到各类国际投资者的机会。

为了给处于成长期的中小企业提供融资及进入资本市场的机会，1999 年 11 月加拿大的温哥华证券交易所（VSE）与亚伯塔证交所（ASE）合并成立了加拿大创业交易所（CDNX），该交易所主要帮助成长型企业在北美及国际市场上获得资金。2002 年下半年，CDNX 市场被多伦多证交所正式收购，成为多伦多证交所的创业板块（即 TSXV），其交易量在北美位居第四，TSXV 是培育中小型成长企业的证券市场，适合各类中小型企业上市，在 TSXV 上市的企业经过发展还可以进入 NASDAQ 及其他高级证券市场。

利用多伦多证券交易所的数据资料整理出加拿大企业近年来在证券交易所所获取的权益资本融资量趋势图（见图 2），从图 2 可以看出加拿大企业从该证券交易所所融资的总量以及趋势。创业板市场的总权益资本融资额在 2010 年后呈现明显增长，在 2012 年有所回落，但主板市场的总权益资本融资额在 2012 年有所回升，达到了 505 亿加元。总体来看，加拿大企业在证券市场的总体权益融资量处于一个较平稳的状态，除了 2008 年因美国金融危机的影响，

其他各年的企业总权益融资量基本维持在500亿~600亿加元，这体现出加拿大的证券市场是一个相对成熟的市场。

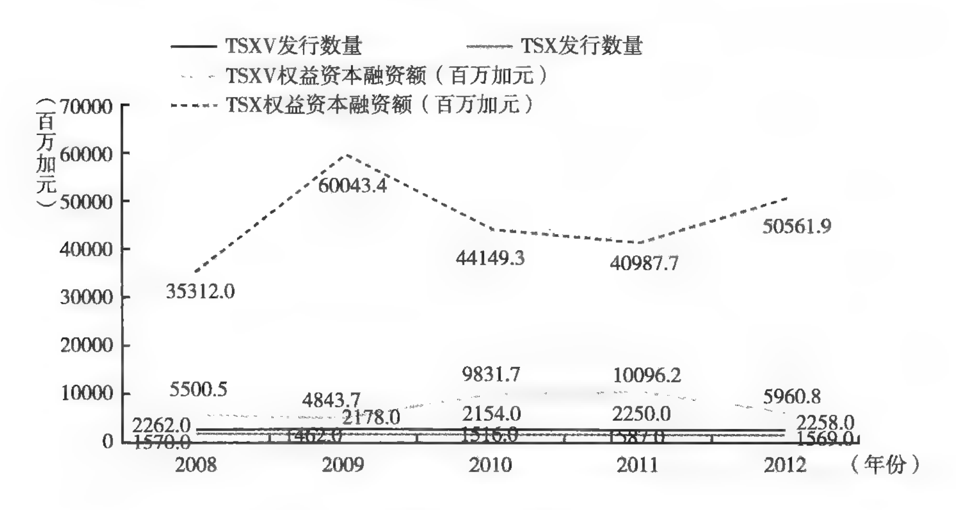


图2　交易所权益资本融资量趋势

资料来源：多伦多证券交易网站2008~2012年年度报告整理。

2. 加拿大企业债券市场的发展现状

加拿大的债券市场有两个明显的特征，一是加拿大高信用质量企业的债券市场是成熟的，但是低信用质量企业的市场仍然处于初级阶段而且在加拿大的发行量仅占3%，因此低信用质量企业的融资来源主要包括银行贷款、私人募集和收益型信托，比起高信用质量企业有着更大的融资约束。Freedman and Engert（2003）曾发现高产出的加拿大企业大多数通过美国高产出的债券市场来满足其融资需求。二是加拿大的债券市场比美国的债券市场要浅，由于需求方的因素，限制了加拿大成功债券发行量；另外加拿大债券市场的流动性也比美国债券市场要差，加拿大债券投资者多数遵循持有政策，二手债券市场流动性很低，因此对于需要发行大规模债券的加拿大企业而言，若选择在本国市场上发行债券的话，市场消化时间较长，因此不论该企业的信用质量如何，他们会弃用本国市场而选择在美国债券市场上发行以取得融资。

得出如下结论，加拿大高信用质量企业可以选择在加拿大或美国债券市场

上融资，而且在这两者中他们更倾向于在美国债券市场获取大规模的发行量；而低信用质量的企业由于需要大量的融资，不得不选择在美国高收益债券市场上发行债券，进而增加自身的财务灵活性。同时，多数研究指出，小型的风险较大以及信息不透明的有着高增长机会的企业倾向于采用银行借款而非发行债券的融资方式，相反，大型成熟的企业更热衷于在公开债券市场上募集资金。这是因为银行借款以及私人借款的成本往往高于公开债券的成本，前者所需要的高额监管费、信息搜集费以及次优的流动性，而这些成本最终是由借款者来承担的，因此仅仅有银行债务或其他形式的私人债务的企业较之有债券市场往来的企业有着更低的杠杆作用。Faulkender and Petersen（2006）也认同上述观点。

总结上述观点：一是大企业一般倾向于在公开市场上发行债券，而且相比较本国市场更喜欢在美国市场上发行，小企业则由于其融资需求大，也会选择在美国市场上发行债券；另外大型企业热衷于在公开市场上进行筹资而不采取银行借款和私人募集的方式，而小型的风险大的企业却更倾向于银行借款和私人募集等非公开市场方式来融资。

3. 加拿大企业银行借贷的现状

实际上，加拿大的中小企业融资渠道主要以间接融资为主，中小企业间接融资的来源和渠道主要有三个方面：第一，加拿大皇家银行等八大全国性商业银行；第二，开发银行、出口发展公司等政策性银行和金融机构；第三，1500多家分布在各地的中小金融机构和社区金融机构。

加拿大银行被认为是最安全的、高效的全球银行部门，同时加拿大银行业有着高度集中的市场模式，其主要银行均在全国设立分支机构，银行在加拿大的金融体系中占有主导地位，其资产总额占整个金融行业的70%以上。

根据加拿大金融机构监管局公布的数据，截至2010年3月31日，该国共拥有77家银行，其中包括本国银行22家、外国银行附属机构25家、外国银行分行30家。自20世纪60年代，六大商业银行（即加拿大皇家银行、多伦多道明银行、丰业银行、蒙特利尔银行、加拿大帝国商业银行和加拿大国民银行）一直拥有稳固的市场垄断地位，目前，六大商业银行总资产占银行业总资产的比例依然高达97%，存款占比高达95%。

加拿大银行业被认为是最高效的部门。2002 年，加拿大颁布了一系列的有效银行监管措施，这些措施使得加拿大在金融危机时受到的损害要低于其他国家。在 2009 年采矿与石油和天然气提取的贡献约占加拿大国内生产总值的 5.9%。加上农业、林业、渔业和狩猎等其他与环境密切相关行业，这类行业在 2009 年提供了加拿大 8.8% 的 GDP。

在上文图表数据可以看出，除了内源融资这一融资渠道，银行等金融机构占企业融资的比重较大，加拿大银行的高效监管措施为企业提供良好的融资平台，在很大程度上满足企业的资金需求。

三　加拿大不同产业企业的融资机制

本文利用近期数据对加拿大企业的融资现状进行了分析，并对其主要的融资渠道和各种融资渠道的发展现状进行了描述总结。本部分将分行业对加拿大企业融资机制进行研究，不同类型的行业，尤其是新兴产业，其融资结构与传统产业存在着较大的差异，从产业上将企业划分，再深入研究其融资机制上的不同和融资渠道上的侧重点差异，更利于了解具体的企业融资结构，为各产业企业融资提供参考信息。

据加拿大统计局年度财务报告，在划分产业进行数据统计分析时，具体的行业包括农业、石油和天然气开采和支持产业、采矿和采石（除了石油和天然气）等 23 个行业。表 6 列出各个产业在 2012 年每个季度的融资量（包括融资活动取得的资金和经营活动所获得资金），其中年度融资百分比是 2012 年各行业融资活动获得的资金占全部资金的比例。从表 6 可以看出，不同产业融资的侧重点有着很大的差异，比如保管人信用中介、金融和保险行业等金融行业所利用的资金多源于债务融资和股权融资，而非内源融资，前两者比例高达 80% 以上；而非金融产业，传统产业比如农业、制造业和零售业等产业从外部融得资金的比例很小，低于 6%，说明这几类产业所利用的资金大多来源于生产经营的利润积累，采用银行借款、债券融资等外部融资的方式并不积极主动。

表6　2012 年度分行业每季度的融资量

单位：百万加元，%

时　　间		2012 年第一季度	2012 年第二季度	2012 年第三季度	2012 年第四季度	年度融资百分比
农业	融资活动	-49	38	-492	305	-0.029385574
	经营活动	740	2133	2499	1564	
石油和天然气开采和支持产业	融资活动	2238	11909	-1928	4433	0.288321357
	经营活动	10739	7861	11247	11256	
采矿和采石(除了石油和天然气)	融资活动	4154	1617	-4916	2528	0.341510196
	经营活动	-762	53	4567	2665	
公用事业	融资活动	1861	1166	1951	1116	0.397029122
	经营活动	2034	1756	1051	4414	
建筑业	融资活动	-1079	1677	405	1855	0.237178423
	经营活动	2982	1535	2009	2666	
制造业	融资活动	668	3542	4436	-5313	0.058751983
	经营活动	5338	11203	14918	21938	
批发贸易	融资活动	8103	582	1350	-1167	0.281854877
	经营活动	6146	4937	5359	6153	
零售业	融资活动	1726	638	300	-1891	0.051046688
	经营活动	2822	2937	4115	4496	
运输和传送业	融资活动	844	5566	1676	885	0.435591163
	经营活动	-307	3433	3806	4692	
信息文化产业	融资活动	362	1600	-762	-1858	-0.024962064
	经营活动	8407	6333	6202	6076	
房地产和租赁公司	融资活动	7618	2510	5893	-235	0.527342576
	经营活动	2348	3730	2203	5868	
专业,科学和技术服务	融资活动	-1089	120	345	665	0.011045259
	经营活动	479	1786	1387	19	
管理和支持、废物管理和补救服务	融资活动	469	173	867	-147	0.124258736
	经营活动	2265	2124	2984	2226	
教育、医疗和社会救助服务	融资活动	133	129	134	-12	0.278462654
	经营活动	205	264	328	198	
艺术、娱乐和休闲	融资活动	-93	183	-58	210	0.35483871
	经营活动	353	-20	30	77	
住宿和食品服务	融资活动	217	-724	743	343	0.209934735
	经营活动	223	895	527	534	
修理、维护和个人服务	融资活动	90	46	84	30	0.105618927
	经营活动	825	175	707	410	

续表

时间		2012年第一季度	2012年第二季度	2012年第三季度	2012年第四季度	年度融资百分比
金融和保险行业	融资活动	28598	47875	37176	81604	0.826156496
	经营活动	8603	1393	24144	6946	
非存款信用中介	融资活动	-1701	5173	392	9842	0.611056621
	经营活动	2744	2277	2005	1698	
保险公司和相关活动	融资活动	2296	1077	365	2106	0.217321781
	经营活动	-421	8057	8428	4983	
相关活动与信用中介	融资活动	1485	705	1162	-1355	2.338407494
	经营活动	-881	299	-1291	730	
保管人信用中介	融资活动	23638	43852	34666	68167	0.95009734
	经营活动	3473	-6481	13728	-1774	
证券、商品合同和其他金融投资	融资活动	2882	-1933	591	2844	0.555358500
	经营活动	3687	-2760	1274	1309	

资料来源：加拿大统计局（根据2012年财务报表数据手工整理）。

随着经济不断发展和新兴技术的产生，新的部门和行业也不断出现，现如今世界上所说归于新兴产业的部门包括：新能源、新材料、电子信息和生物工程产业等。发展新兴产业对一个国家的经济发展具有十分重要的战略意义，对于新兴产业而言，想要获得较快速的发展，需要大量的资金投入。以低碳产业为例，仅仅生产设备的低碳化就需要大量、长期的资金支持，所以对这些新兴产业的融资机制进行研究以及将其与传统产业融资现状进行对比，有利于为有融资需求企业提供相关意见和建议。下文将加拿大产业分为传统产业和非传统产业，分析它们各自的发展现状、融资现状、政策引导鼓励措施以及融资机制的现状。

1. 加拿大传统产业的融资机制

传统行业主要是指劳动密集型、以制造业加工为主的行业。加拿大传统制造业十分发达，制造业、建筑、采矿是国民产业经济的三大支柱。这里仅以农业和传统能源产业为代表，依次描述其融资结构特点。

农业：和许多第一世界的国家一样，加拿大经济以服务业为主，服务业所雇佣的人数可以达到就业人口的3/4左右。然而有所不同的是，加拿大的第一

产业占着相对较高的地位。肥沃的大平原是生产小麦和油菜最合适的地方，这便使得加拿大成为世界上最大的农产品出口国之一。为了了解加拿大农产业的财务状况，图3为加拿大2000～2010年农业的资产、负债和权益的趋势。从图中可以看出，农业的负债比例较低，这和上文中各行业融资比例表中数据状况大致相符合，农业内源融资所占的比例较高，其从外部融资的额度极少，这是由行业特色所决定的。

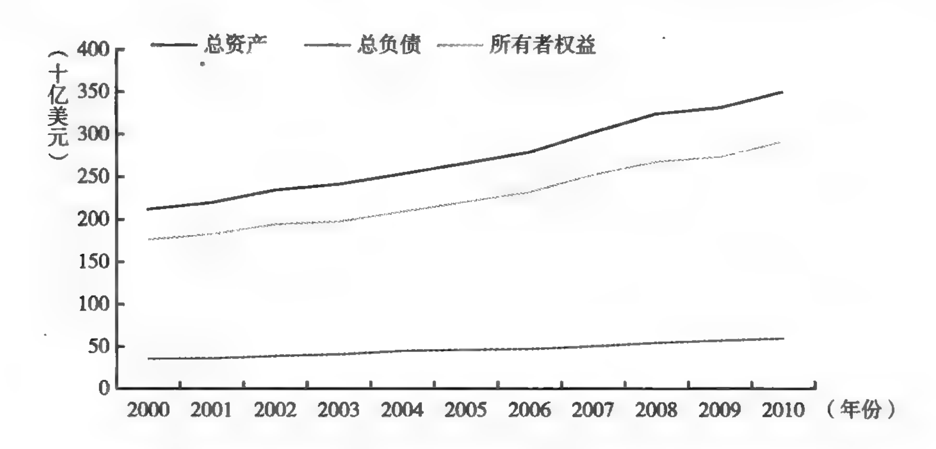


图3　加拿大农业2000～2010年的总资产、总负债和所有者权益趋势

资料来源：Balance Sheet of the Agricultural Sector（2012年）。

传统能源产业：加拿大能源产业发达（传统能源包括煤、石油、天然气），加拿大是发达国家里极少数能源出口国之一。加拿大的大西洋省份离岸区域储藏着丰富的天然气资源，阿尔伯塔省则有大量石油资源。加拿大也是矿产资源大国，是锌和铀的主要出产国，除此之外还大量出口金、铅、铝和镍。阿尔伯塔省的阿萨巴斯卡油田的巨大储量使加拿大成为世界上仅次于沙特阿拉伯的第二大石油储藏国。下部分将会对传统能源产业和新兴能源产业的融资一起进行说明，所以在此不详述。

2. 加拿大新兴产业的融资机制

新兴产业是指随着新的科研成果和新兴技术的发明应用而出现的新的部门和行业。现在世界上讲的新兴产业，主要是指电子、新型生物、新材料、新型能源等由于新技术的飞速发展而产生和衍生出来的一系列产业。这里选取具代



表性的新兴产业——低碳产业（含新能源产业）来研究其融资机制的特别之处。

低碳产业：低碳经济指的是以低能耗、低污染和低排放为基础的经济模式，是人类社会继农业文明、工业文明之后的又一次重大进步。低碳产业一般包括新能源产业、环保产业、高科技产业及第三产业的排放等相关产业。温室气体的减排需求是低碳经济产生和低碳产业飞速发展的催生剂，从图 4 可以看出 2008 年之前由于能源过度消耗，温室气体的排放量加速增长，图中同时也标注了加拿大政府的低碳目标，从图中也可以看到减排政策的实施有一定的效果。

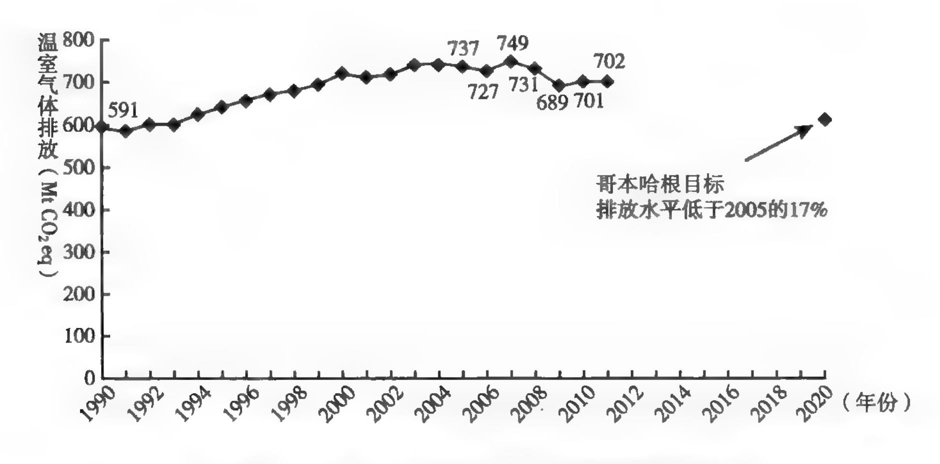


图 4　加拿大 1990～2020 年二氧化碳减排量趋势

资料来源：Policies to Reduce Greenhouse Gas Emissions in Industry。

温室气体的排放主要来源于两个重点领域：一是能源的使用产业上；二是工业产业过程中。同时在电力产业中也涉及温室气体的排放，由于生产过程而产生的温室气体占 5% 的总排放量（《联合国气候变化框架公约》，简称 UNFCCC）。对于不同的国家来说，设立温室减排的相关政策也并不相同，但最根本的就是应当在经济上有效率以及减少对企业竞争力的影响，各国政府应当实施有效措施来鼓励投资低碳的未来产业。

加拿大一直致力于环境保护的治理，2010 年在保护环境上的业务花费资金达到 95 亿美元，较之 2008 年，增加了 9%，而且现在看来较长的一个趋势是，大部分花费在环境保护中的资金是为了解决这些企业在生产中所产生的废

弃物。经调查显示，石油和天然气开采行业是在环境保护中花费最多的产业，紧随其后的是发电、输电和配电行业，其在2010年的花费资金比例分别为42%和12%。在为环境保护的42亿美元资本支出中，最大比例是花费在污染、治理和控制（35%）上，其次是预防（26%）。

举个例子而言，图5是传统石油和天然气采取与非传统石油和天然气采取产业1991～2011年的资本支出趋势，可以看出，非传统行业的融资需求逐渐增加。



图5 传统石油和天然气采取与非传统石油和天然气采取的资本支出趋势

发展低碳经济需要大量的资金投入，而政府并不具备满足向低碳发展转换的融资能力，根据UNFCCC所估计的数据，低碳产业有80%所需要的资金是通过私人投资获得的。公共银行将会成为政府鼓励私人投资的有效手段，但是现在加拿大公共银行并不完善，目前加拿大低碳产业的融资渠道主要是加拿大公共投资银行。

四 加拿大企业融资机制的变动趋势分析

通过加拿大企业的融资结构分析，可以看出加拿大企业的主要融资渠道包括：内源融资、股权融资、债券融资和银行借款等，但不同产业采取的主要融



资方式并不相同，政府在各产业融资机制中所起的作用也不一样。加拿大企业融资市场为正在发展中的中小型企业提供了较好的选择，首先，加拿大具有相当大规模的证券市场；其次，加拿大市场本身又有多层次的市场可以为企业提供适合自己的选择；再次，加拿大企业融资市场与美国证券市场联系紧密，规则相似，两国的机构和个人投资者都频繁在对方投资市场上投资与操作，这为加拿大企业未来的进一步发展提供了广阔的天地；最后，加拿大企业融资有着门槛低、费用少、速度快的优势，企业较容易融到发展所需的第一笔资金，随着企业业绩的上升，可以不断地继续融资并转到更高层次的市场。因此加拿大的中小型企业有着较明确的发展路径。

目前加拿大的企业投资领域正从主要为政府主导到逐渐扩大开放投资者，鼓励吸引银行或其他经营机构、民间资本，以求建立融资渠道投资主体多元化、融资渠道多样化、融资机制不断创新。从投资主体来说，包括政府、金融机构以及民间资本。其中政府的职责在于塑造良好有效的企业融资平台以及采取政策引导企业和公众的自主行为，而非长久的给予企业大量直接资金支持。对于企业来说，社会公众是实现企业资本的筹集和扩张的投资主体，加拿大政府主要通过给予社会公众投资者一定的股利政策以及优化企业的股权融资平台，增加有着迫切融资需求的新兴企业（如低碳企业）的筹资能力；对于银行等金融机构这一投资主体来说，其本身对于企业的投资并非公益活动，其投资行为和政府政策以及企业自身财务发展状况紧密联系，以低碳产业为例，低碳产业所需资金常有着数额大、时期持久的特点，低碳产业的主要融资渠道就是银行等金融机构，这需要银行对低碳产业发展的相关项目有着敏锐的察觉力，积极寻找这一新兴产业中的商机，比如提供碳交易排放权的咨询服务和中介服务等，这是双赢的选择，既可以为自身带来高额利润又响应政府的政策引导提供新兴产业发展所需资金。

从融资渠道来说，在加拿大不同的产业其所采用的融资渠道并不相同，对于传统产业来说，基本已找到适合的融资机制，但对于新兴企业来说，其融资需求量大且最优的融资机制尚在探索研究中。最初始的融资渠道便是财政收入，财政资金支持在新兴企业的初期扮演着极其重要的角色，是引导新兴企业蓬勃发展的原因，但以政府为投资主体的方式，若未建立起投入产出与经济成

本核算机制，投资往往对成本与经济效益缺乏关注，导致成本大大上升，因此加拿大政府正尝试建立有效的市场投资机制，政府不可能一直维持初期的直接投入，通过市场化引导银行等金融机构及社会公众积极参与投资，才是解决企业资金需求最根本的方法。对于除政府外的其他投资主体，要促使其主动积极地参与到投资活动中，需要建立相应的利益驱动机制，唯有在经济利益驱使下，才更利于将社会闲散资金投入需要融资的企业中，因此政府引导为关键，同时银行等金融机构关注新兴产业发展中的机会与风险也十分重要。最后，对于加拿大的企业，尤其是新兴产业的企业，未来若其所需资金数量较大，可利用多种融资渠道筹集资金，但在融资的同时应确定对于企业来说较优的融资结构，这样可有效地减少风险与成本，同时也可较大程度上满足企业的融资需求。

参考文献

Leung D, Rispoli L, "Chan A R. Small, Medium-sized, and Large Businesses in the Canadian Economy: Measuring Their Contribution to Gross Domestic Product from 2001 to 2008", Economic Analysis Division, Statistics Canada, 2012.

Baldwin J R, "Guy Gellatly and Valérie Gaudreault. Financing Innovation in New Small Firms: New Evidence From Canada". //Micro-Economic Analysis Division, Statistics Canada, 2012.

Haan W J D., "Bank loan portfolios and the Canadian". *Canadian Journal of Economics*, 2009 (42).

Paper O A I I., "Policies to Reduce Greenhouse Gas Emissions in Industry". Oecd Environment Directorate, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2003.

Statistics Canada., "Energy Statistics Handbook". Canada: authority of the Minister responsible for Statistics Canada, 2012.

Meadowcroft J., "Mint To Be Green: The Essential Role of Public Banks in Mobilizing Capital Towards a Low-Carbon Economy", Cruise Working Paper Series 2012, Carbon Management Canada, 2013.

B.13

加拿大企业社会责任研究

朱文忠　沈 瑞*

摘　要：

本文基于企业社会责任制度化建设理论，系统总结加拿大企业社会责任法规制度，重点研究加拿大政府组织，尤其是依托非政府组织和民间组织推动企业社会责任事业的先进做法，系统总结加拿大企业社会责任建设实践和成功经验。本文认为加拿大政府和国会制定了保护环境、劳工、消费者权益等的企业社会法规和政策制度，同时，积极激励非政府组织和民间组织在推进企业社会责任事业上的发挥主导作用，并取得了良好建设成效。

关键词：

加拿大　企业社会责任　政府法规　非政府组织　制度化建设

一　加拿大企业社会责任研究的理论基础

在西方发达国家，自1923年英国人谢尔顿最早提出“企业社会责任”（CSR）概念以来，伴随着第二次世界大战后全球人权运动和环保运动的持续开展，受可持续发展理念的影响，“企业社会责任”的内涵不断丰富，地位不断上升，得到各个国家政府的日益高度重视。世界各国政府坚持不懈地推动企业社会责任的立法进程。联合国也给予企业社会责任问题特别的关注。近年来，企业社会责任也备受媒体和非政府组织关注，如在西方，《财富》和《福布斯》均在企

* 朱文忠，博士，教授，博士生导师，广东外语外贸大学研究生处副处长。研究方向：商务英语教育研究、企业社会责任研究。沈瑞，广东外语外贸大学国际商务英语学院硕士研究生。

业排名评比时加上了“企业社会责任”作为评分标准之一；ISO组织出台了ISO9000、ISO26000等社会责任标准指南。一般而言，由于企业社会责任贡献本身短期很难使财务业绩上升，只能带来成本增加，因此企业承担社会责任通常存在惰性思想。在现实背景下，认真研究战略利益以外的企业社会责任驱动力，如具有强制性的制度压力，对推动企业积极履行社会责任具有特别重要的现实意义。

在企业社会责任理论发展和演变的同时，20世纪70年代以来，企业社会责任的制度化建设也逐步得以推动、发展和完善，国际非政府组织或机构相继推出了一系列旨在强化企业社会责任的规章制度。1976年《跨国公司行为准则》由经济合作与发展组织（OECD）首次发布，在全球范围内具有首创性。这是迄今为止唯一由政府签署并承诺执行的多边、综合性跨国公司行为准则。这一准则并不具有法律意义上的强制执行力，但它给跨国公司提供了一个切实可行的商业伦理规范。其中所体现的利益相关者群体的多元化和扩大化倾向，对企业经营透明度的公众诉求，职业事故问责制的执行，都为跨国企业的公司层和经营层战略决策提供了参照标准。2000年该准则进行了重新修订，准则在国家层面上的执行力问题被提上了议事日程。到2000年，在全球发布的246个生产守则中，118个由跨国公司自己制定，其余皆是由商贸协会或多边组织或国际机构制定的旨在实现“社会约束”效用的生产守则。

Husted & Allen（2006）实证分析了制度压力理论（institutional pressure theory），结论认为：在解释跨国公司企业社会行为方面，制度化驱动力要比战略利益更具说服力。制度压力的内涵或来源可以细分为如下两个基本方面，即外部制度环境和内部制度安排。其中，外部制度环境可以分为政府政策与法规制度、非政府组织行业规范和媒体监督机制；内部制度安排可以分为公司治理结构、组织管理机制与企业文化。这一观点为分析加拿大企业社会责任制度化建设提供了重要的理论框架（见表1）。

表1　企业社会责任的制度化驱动力来源

企业外部制度化驱动力	企业内部制度化驱动力
政府政策与法规制度	公司治理结构
媒体监督机制	组织管理机制
非政府组织行业规范	企业文化



实际上，回顾西方国家企业社会责任发展和建设历程，在一定程度上，可以说，企业社会责任发展过程就是企业社会责任制度化建设过程。在法规制度化建设方面，例如，美国自1970年以来出台了多部企业社会责任相关法律，如1977年的《海外反腐败法案》，向美国企业传达一个清晰的信息，即美国企业在国外经营业务需要依靠质量和服务来赢得市场，而不是依靠贿赂来竞争。

非政府组织或行业协会，作为企业社会责任运动中一支不可忽视的力量，对于企业社会责任的发展发挥了特殊的推动作用。非政府组织对企业社会责任的推动力来自这些组织的倡议、运动、标准、服务等，例如，在全球范围内的企业社会责任运动中，尤其在制定相关道德标准或规范方面，各种非政府组织（NGO，或称民间组织）和政府间组织扮演了十分重要的角色。非政府组织直接影响着企业社会责任标准的制定与执行，非政府组织对企业社会责任标准的发展，与“软法”（soft law）这一近年来在国际法和国内法上都颇受关注的新现象密切相关。

在企业社会责任领域，由非政府组织制定的各种软法性标准和守则已成为其主要的规范渊源之一。如非政府组织“社会责任国际”联合其他组织和公司于1997年共同制定的SA8000，是目前影响最大的非政府组织标准之一（见表2）。尽管非政府组织制定的标准和守则属于不具有严格法律约束力的软法性文件，通常不能经由国际、国内司法机构或其他机构加以强制执行，但凭借非政府组织作为企业社会责任外部监督者所拥有的行动能力和行动机制，它们也具备某种程度的实施和监督机制以保证其有效性。

表2　非政府/政府间组织企业社会责任标准

制定时间	组织名称	标准名称
1976/1999	经济合作与发展组织	OECD 跨国公司行为准则
1987	国际标准化组织	ISO9000 质量认证体系
1996	国际标准化组织	14000 环保认证体系
1997	社会责任国际	SA8000 劳工保护国际认证标准
2000	联合国	UN 全球契约
2010	国际标准化组织	ISO26000 社会责任指南

另外，在内部制度推动力方面，完善的公司治理结构和组织管理结构对企业社会责任具有重要的推动力。企业可以通过设立代表多元化利益群体的独立

董事，参与企业决策，对保护广大利益相关者的利益，即推动企业社会责任的履行，具有至关重要的作用。

事实上，组织管理机制本身也可视为公司治理结构的一部分，在组织管理结构中，企业可以任命专职的管理者，实施社会责任稽查制度，强化整个公司的企业社会责任监督与管理。通过建立道德规范建设、培训和教育等活动培育企业社会责任文化。

制度压力理论是我们研究和分析加拿大企业社会责任问题的理论基础。本研究主要基于外部制度建设视角详细归纳、研究和分析加拿大企业社会责任建设经验，希望能够为中国企业社会责任建设提供经验和借鉴。

二　加拿大企业社会责任的政府法规建设

根据加拿大1867年的《不列颠北美法案》第91条规定，加拿大联邦议会在未明确规定由各省享有专属立法权的一切事项方面有权制定法律，以维护和平和秩序。加拿大地方议会（主要是省议会）则对本地区管辖内的包括自然资源、监狱、劳动保护、教育等所有属于当地或私人性质的事务行使地方立法权。在遵循加拿大宪法的前提下，联邦议会和各级地方议会积极推动环境保护、劳动保护和消费者权益保护方面的立法进程，并从外部制度建设方面明示企业应该履行的社会责任，预防和校正逃避企业社会责任的行为，以促进行业内利益相关者互利共赢的良好氛围的形成。

（一）加拿大劳动保护法规

在维护劳动者权益方面，加拿大联邦议会和地方议会相继出台了一系列综合性、总述性的法令，之后，在这些综合性法令的指导下，各级议会会对劳动保护中某一个具体的问题，如职业健康与安全提出更细化的法规，将对具体问题的规定量化，便于政府机关与企业内部相应职能委员会对企业人力资源管理和员工技能培训工作的监控与干预。

1. 加拿大劳动法——加拿大劳工保护指导性操作准则

1988年，作为《加拿大联邦修正法》的一部分，《加拿大劳动法》由加

拿大联邦议会正式批准生效。这一法令整合吸收了几个关于劳资关系调解与仲裁的法令的内容，如加拿大政府于1900年颁布的《调停法》，1907年颁布的《劳资纠纷调查法》，1948年颁布的《劳资关系与劳资纠纷调查法》，形成了现在的《加拿大劳动法》第一部分的基本框架。同时，在对劳资关系管理做出详尽规范的前提下，该法令还结合企业劳工保护实践中遇到的其他问题，做出了延伸性的规定，设定了企业行为的参照基准，形成了第二部分职业健康与安全标准，第三部分雇佣标准。至此，一个全面的、多维度保护劳动者权益的劳动保护法已初具雏形。

2. 劳资关系——充分尊重劳动者进行团体协商的权利

（1）对谈判代理人的授权与管理。第一部分第三章第24条第一款规定，基于工会认为某一企业员工群体可以作为组织集体谈判的战略单位的前提下，工会应遵循本条内容和第16条第（e）款的规定，向劳资关系委员会提出书面申请，谋求成为该员工群体的谈判代理人。

在对谈判代理人的授权认证方面，第28条规定，劳资关系委员会在收到工会所呈递的书面申请，陈述成为特定谈判单位谈判代理人的意图后，应对申请所涉及的劳动者群体进行审查，核实该集体是否可以开展集体谈判，在资质审核通过后，委员会通过民意调查，先在申请提交当天或董事会认为适切之其他日期，谈判单位内的大部分员工愿意接受该工会组织代理他们开展集体谈判。满足以上条件后，劳资关系委员会应当在遵循第一部分的前提下，授权该工会组织为合法的谈判代理人。民意调查可以通过代表权投票的方式进行。第29条第一款规定，在任何情况下，委员会为确定特定劳动群体的代理人选择意愿，可以要求雇员进行代表权投票，以选择代理人与企业订立集体合同。这一规定有利于对工会组织进行筛选，选择更能代表工人利益的工会，逐步切断工会与企业之间的利益纠葛，消除工会对企业的依附性，由“协助企业管理工人”的角色回归到“服务工人”的角色，为维护工人权益建立组织保障。

（2）集体谈判与集体合同的签订程序。当特定劳动者群体确定某一工会作为谈判代理人后，工会将会迅速启动集体谈判程序。根据《加拿大劳动法》第一部分第四章第48条，凡劳资关系委员会已授权工会为特定谈判单位的法



定谈判代理人，且该谈判单位所属雇员尚未签订集体合同，谈判代理人可发出书面通知，要求雇主启动集体谈判程序，以期订立双方共同遵守的集体合同。

该法令对集体合同的修正与续订也有明确的规定，条文细化到续签合同的具体时间期限。第 49 条第一款规定，签订集体合同的双方，在集体合同期满前四个月之内抑或集体合同明文规定的更长期限内，均可向对方发出书面通知，要求启动集体谈判程序，以期续展修改集体合同，或者重新签订新的集体合同。

劳资任意一方在收到集体谈判通知后，必须按该制定法规定，迅速投入集体谈判程序中。根据第 50 条，凡集体谈判通知下发后，在双方没有做额外安排的情况下，谈判代理人和雇主应在通知下发的 20 天内，亲自见面商谈，或者安排代表会晤，以真诚合作的心态展开集体谈判，争取尽一切合理的努力，达成集体协议。

以上规定将进行集体谈判的程序和时间以法律的形式做出了明文规定，企业与工会之间进行集体谈判的做法成为加拿大劳资关系实践中的一项制度，内化于劳动者权益保护过程中。劳资关系实现制度化的过程，同时也体现了劳动者权益保护规范化、有序化的变迁过程，企业对内部利益相关者权利的考量不再仅仅局限于为了面子工程和对外公关而临时采取的偶然性事件，集体谈判制度以成文法的形式固定下来，对企业和工会都具有控制功能，有助于将规范内化为企业社会责任履行效果的考量标准。

（3）劳动仲裁解决双方争议，确保协议公平的润滑剂。当集体协议签订后，劳资双方均要遵守集体协议，集体协议的签订建立在双方平等协商的基础上，具有法律效力。依据《加拿大劳动法》第 56 条规定：“代表特定职工群体的谈判代理人和相关的雇主在遵守本部分法规的前提下所缔结的集体协议，对谈判代理人，隶属谈判单位的所有职工和雇主均具有法律约束力。”这一规定体现了集体合同的法律权威，对当事人具有强制性。

集体合同一经签订，并不是不可变更的。如雇员与雇主就集体合同的解释、应用、管理产生分歧或任何一方出现涉嫌违反集体合同的行为，双方可申请就具体问题进行仲裁。在仲裁人的任命方面，第 57 条第二款是这样规定的：如签订集体合同的劳资双方出现任何分歧，且该集体合同中未注明解



决争端的最终裁定条款（见上文第一款），那么，即使集体合同里有相反规定，双方当事人应将争议提交至（1）双方共同认可的仲裁人；（2）若双方无法就仲裁人选达成一致，且其中任意一方向劳动部部长提交书面申请，要求其指定仲裁人，部长在进行必要调查与考量后，委派的仲裁人。该仲裁人对争议具有最终解释和裁定权，无需接受联邦或地方法院的复审与质询。关于仲裁人的权利，《加拿大劳动法》也做了详细而全面地阐述。第 60 条第一款规定，仲裁人或仲裁机构依法拥有①第 16 条（a），（b），（c），（f. 1）目所授予劳资关系委员会的权利：（a1）在关于雇佣关系的成文法与集体合同出现冲突时，优先适用成文法对劳动纠纷所涉及的利害关系进行解释、处理，在必要情况下，对现有的集体合同进行修正的权利；（a2）做出适切的临时决议的权利；（a3）考虑并商议劳资双方一致同意和提交的，格式正确、内容实用的提议；（a4）通过下达命令和指示，加快诉讼程序和防止仲裁过程中的权力滥用现象的权利。②认定事实的权利，如判断特定劳动纠纷是否在仲裁覆盖范围之内。

劳动仲裁委员会或仲裁人的决定和命令都是终局的，任何法院都无权对它进行质询或复审。劳动仲裁委员会通过保护当事人合法权益，促进劳动关系和谐稳定，充当劳资双方的调解人，从而有利于发展生产。

3. 职业健康与安全

加拿大劳动法第二编内容肯定了营造安全、健康的工作环境的重要性，要求企业在可能情况下最大限度地降低危险隐患发生的可能性，分别规定了在关系工作中的安全与健康问题中雇主和雇员所应负的义务，权责明确，从而有利于从组织层面和法律层面督促企业切实履行社会责任。

（1）开发公司组织管理机制潜能，为 CSR 增效。根据第二编第 134. 1 条第一款规定：“为了有效地解决员工在为企业工作期间所面临的安全与健康隐患，符合直接雇佣 300 名或以上员工条件的雇主，应设立职业健康和安全政策管理委员会。并遵循第 135 条第一款的规定，遴选任命合适成员开展日常工作。”政策管理委员会的设立主要是为保护劳动者健康、安全的工作环境提供政策支持和导向，降低事故发生几率，促进社会和谐稳定。

和以上机构并行设立的还有工作车间健康与安全管理委员会。根据第二编

第 135 条第一款规定："为了有效地解决具体工作车间内部的安全与健康隐患，在任何通常雇佣 20 个或以上员工的工作车间，雇主都应设立工作车间健康与安全管理委员会。并遵循第 135 条第一款的规定，遴选任命合适成员开展日常工作。"该委员会的主要职责是：例行检查车间安全操作流程，杜绝安全事故；定期与企业管理层交流反馈如何实施安全生产工作。企业安全健康委员会由管理者和员工共同组成，两者在人数上各占一半。

以上均是从企业内部组织管理机制上保证劳动者保护实施的效果。职工参与企业日常安全管理，实现了劳动者在经济关系中的主体地位的权利。职工参与管理是充分实现人本管理的"以人为本"理念的良好制度选择。在立法上加强协调，强化职工参与企业监督和管理的地位，使劳动者在企业管理机关中有表达自己意愿的机会，得到另一个与资方博弈的机会。

从政府机构的设置方面，职业安全健康监察员的设立，对企业履行对员工的社会责任进行外部监控，制止企业的无良行为，鼓励企业采取安全健康的生产标准，构建一个可持续发展的企业与员工发展理念。职业安全健康监察员对企业行为的干预监督作用体现在以下法律条款中：第 141 条规定，在不违反第 143 条第二款的前提下，职业安全健康监察员，因执行公务需要，可在正常工作时间进入企业工作车间并享有以下权利，（a）开展视察、测试、询问车间员工或指示雇主组织以上活动；（b）对原材料和任何生物、化学、物理制剂进行取样分析；（c）要求企业在等待调查、问询和官方视察期间，不得损坏或灭失司长明确说明的与调查有关的现场或证物。

政府、工会和企业三方制衡机制的形成，使得三方的权利平等而又互相制约。这个三角权力结构为保护劳工权利设立了稳固的组织管理机制。三方通过平等协商，形成一个企业和员工双方均可接受的权利义务图谱。员工在维权中不再处于弱势地位，通过组织保障员工的声音能够得到重视。组织为员工营造一个健康、安全、人性化的工作环境。这样一来，员工的生产积极性也迅速增加，进一步转化为企业的收益。

（2）完善员工申诉程序，为员工提供发言权。如果员工认为工作环境内存在对自身安全与健康有害的因素，可向企业上层管理者提出投诉，预防任何潜在伤害。上层管理者可将投诉移交到工作车间安全与健康委员会或者安全与

健康代表，并确保企业与员工双方代表都参与该调查。在调查结束后，依据第127.1条第六款："若参与调查的人员认为员工投诉是基于客观事实的，雇主在被告知调查结果后，应立即以书面形式向调查人提交解决办法及细则，并付诸实践。"若雇主未能迅速对调查结果做出反应，那么员工可越级向职业安全健康监察员投诉，运用公权力督促企业采取相关措施，预防环境伤害。

除了内部申诉处理程序之外，《加拿大劳动法》还规定了员工有向劳工部进行申诉的权利。在雇主对雇员采取不合理的纪律处分的情况下，雇员可向劳工部提出书面申诉。不正当的纪律处分包括的范围有：根据第147条的规定，在以下情况下，雇主无权实施解雇、停职、降职、罚款或其他处罚，拒付雇员享受带薪休假等权利应得薪酬，或者对雇员实施或威胁实施纪律处分，①在法律诉讼或者问询中做出或即将做出对雇主不利的证明；②为调查人员提供信息，协助他们履行职能，调查损害员工安全与健康的工作环境；③遵循该编的规定或者力图促进该编规定的实行。劳工部在接到申诉后，应首先协助劳资双方解决纠纷；如果劳工部决议放弃调解程序，或者该问题在劳工部给定期限内没有得到解决，那么劳工部应听审并对申诉做出裁决。员工诉诸政府部门的维权程序，主要针对员工遭受不合理、不公正待遇以及歧视的情况。这一申诉程序有利于员工提高自己对企业违规行为的发言权与监督权，让员工敢于纠正企业漠视安全标准的行为，而不会因此受到企业的处罚，加速企业整体安全化水平的提高，实现员工和企业的和谐发展。

（3）员工工作时间、报酬和带薪休假的权利。《加拿大劳动法》对员工的标准工作时间、最低工资标准都有严格的规定。根据第169条第一款的规定，员工的标准工作时间每天不能超过8小时，每周不能超过40小时。如果由于工作性质而导致员工的工作时间分布不规律，那么对日工作时间和周工作时间的计算可由两周或更长区间的平均数得出。以上规定保证员工在合理的工作时间内为企业提供劳务，同时也为员工预留了休整和休闲娱乐时间。如果企业需要员工牺牲休息时间来满足短期业务需要，则应该以工会代表或员工代表的方式表达真实的员工意愿与企业进行协商谈判，最后遵循自愿的原则根据协商加班时间执行协议条款。在该协议条款下，两周或更长时间的平均工作时长不能超过每周40小时。同时，还规定了每周的实际工作时长不能超过48小时。

第三编还要求企业遵循反歧视原则，对所有员工实行同工同酬，不得因为性别、种族、社会阶层等原因对员工区别对待。根据第182条第二款规定，若监察员有合理原因认为企业对员工存在歧视现象，必须告知加拿大人权委员会或向委员会投诉，要求对企业做出惩罚，维护男女同工同酬。员工还享有带薪休年假的权利，第184条明确规定员工依法享有两周的带薪休假，并且，在企业连续工作6年之后，年休假时间可以延长到3周或以上。

从劳动法的立法可以看出，对劳动者的保护都建立在规定劳动基准的基础上，它是在参考SA8000、ISO26000等国际标准的基础上制定了适用于全部用人单位和全体劳动者的劳动基准法。这一基准法是与国际劳工基准处于同一个平台的，具有很强的可行性和可操作性。

（二）加拿大公司法与治理机制

企业的社会责任建设不能只依赖企业自觉性，而应建立在法律和规则基础上。这一点在加拿大公司法中表现的尤为明显，许多在传统公司法中被视为私权的领域已经随着政府公权力的扩大而逐步缩小，对于公众利益的保护在公司法中被不断强化，并加以强制力的保障，从而企业作为私法活动的主体不得不遵守越来越多的社会公共规范。

1. 调整企业治理结构，强化企业内部监督机制

《加拿大公司法》第10编第102条第一款规定了董事的职责："在不违背股东一致协议的基础上，董事负有管理、监督公司业务与事务的责任。"第二款则明确规定了董事会的人员结构："公司至少有一个或一个以上的董事。对于已发行证券的上市公司，该公司的证券由多人持有的，董事会的成员应大于等于三个，其中应有至少两名成员独立于该公司或其附属机构。"在第105条第二款中还对董事的准入资格做了进一步限制："除非章程细则另有规定，公司董事不得持有公司股份。"除此之外，第105条第三款要求加拿大居民或公民占董事局成员的比例不能低于25%。如果董事局的人员小于四个，那么至少有一个董事是加拿大居民。以上规定从公司管理层的高度合理安排公司管理结构，在管理层中引入外部董事和非执行董事，加强董事的独立性，有利于减小少数人决策行为的股东本位取向，健全企业经营的决策机制，让投资者、债



权人、消费者、社区等更多地参与到企业治理中来，充分体现他们的意愿，确保民主参与、科学决策。

管理层作为公司日常决策机关，必须与股东大会相独立，同时与公司的经济利益无直接利害关系，深刻关切公司所在社区的福祉，自身也是企业利益相关者中的一员，才能在股东利益和社会利益之间做出权衡和妥协，找到双方互利共赢的黄金分割点，积极探寻什么是最符合所有人利益的最佳安排。这是对企业内部组织进行控制，把企业社会责任的抽象问题加以落实的典型范例。

2. 加强外部监督力度，保护债权人和中小股东利益

《加拿大公司法》第 18 编第 229 条第一款规定："公司证券持有人或董事，可单方面或在提前通知法院的前提下，向公司注册办公所在地法院申请，要求法院发布命令，对该公司或其附属子公司展开调查。"根据第 229 条第二款，在满足以下条件时，法院可以发布调查指令，（a）该公司或其附属机构的业务涉嫌欺诈行为；（b）该公司或其附属机构的业务或日常事务的运作，董事权力的行使，压制，损害或者不公平漠视了证券持有人的利益；（c）公司或其附属机构的成立或解散具有欺骗性与不正当性；（d）管理公司或其附属机构日常事务的人员存在欺诈和不诚信行为。法院将指定监察员对公司展开调查，监察员发布的书面或口头陈述和报告享有绝对特权，完全免受公司诽谤起诉。

企业社会责任这一议题，必须内化于公司治理制度的方方面面，才不会成为一个道德层面的软法。从法律层面入手，公司治理制度改革是企业社会责任可行的实现途径。

（三）加拿大环境保护法规措施

加拿大在环境保护方面不仅有联邦立法，还有各省的立法。环境保护注重可操作性，环境影响评价制度的建立是环保立法的显著特征。《2012 加拿大环境影响评估法》的制定，能够在项目管理中纳入环境评估机制，保护环境要素免受特定工程项目的负面环境污染影响，深化联邦政府和省政府在环境评测上的协调与合作，保护土著原住民的合法权益，激发公众参与热情，将环境保护工作落到实处。

1. 建立工程项目环境评测体系，对企业施加行政干预

根据《2012加拿大环境影响评估法》的规定，指定工程项目若想上马，必须首先进行项目审查，在审查结束后，若加拿大环境评估署认为有必要进行环境影响评测。这里需要注意的是，负责当局不仅包括加拿大核能安全委员会、国家能源局和其他对项目活动有管辖权的联邦机构，还包括环境评估署自身。

根据第19条第（1）款，对指定项目进行环境影响评测必须考虑以下因素，（a）指定项目可能产生的环境效应，包括项目可能引发的环境恶化和环境事故，项目和其他破坏性活动附带的累积环境污染效应；（b）上文提到的环境影响的严重性和紧迫性；（c）公众意见，或者对于根据《国家能源局法案》第54条下达的命令，要求发布许可证审批的指定项目，也要将利益相关方的意见纳入考虑；（d）制定经济上和技术上可行的预防措施，减轻可能造成的重大的环境污染；（e）对指定工程项目的后续活动计划的要求；（f）指定工程项目的目的；（g）实行指定工程项目的备选方案和该方案的环境效应等。

该法还规定了相关的惩戒措施，如果项目负责人忽视项目可能带来的负面环境影响，执意推进项目，环境评估署署长可向具有有效管辖权的法院提出申请复议，法院在经过审查后，证实项目对环境的潜在危害确实存在，可发布强制令，要求负责人停止生产或施工，以及对已经造成的污染等进行补救。政府行政干预和司法管辖权的介入，为企业履行环保责任构建了强制性的制度保障，加拿大正在尝试的这一套企业监控体系，是符合制度压力理论视角的，可以有效避免企业管理层为了追求股东利益最大化而牺牲公众赖以生存的环境，对中国企业社会责任制度化实践具有借鉴意义。

加拿大政府以及环保产业正在着力推动经济生产方式的转型和升级，抛弃“先污染后治理”的粗放型生产方式，强调推行更加高效、清洁、可持续的生产，同时也朝如何彻底根治环境污染与调节环境变化趋势的方向努力。《2012加拿大环境影响评估法》的制定宗旨是为了从源头防治污染，使环境污染防治信息公开透明，给予企业信息知情权，运用公权力对企业施压，确保企业落实污染治理措施。

2. 拓展公众参与途径，从严控制有毒物质

《加拿大环境保护法》（Canadian Environmental Protection Act，CEPA）于1988年首次颁布。1988年的CEPA合并了5个单行立法，将执行权统归环境部，引入了有毒物质的全过程控制和特定环境事务公众协商机制，并要求创建环境质量目标、指南、行为准则以及定期公告环境状况制度，被誉为加拿大联邦环境法的基石。该法颁布后，在强化加拿大人健康的保护、密切决策与科学技术的关系、改善政府与公众和产业界的对话、增进联邦与地方政府间的合作等方面成绩斐然。1999年9月，加拿大议会通过了新的CEPA，并于2000年3月31日正式生效。新CEPA加强了公众对企业合规经营的监督、提高了社会大众作为企业经营活动利益相关者的参与度。本法的第二编具体地细化了公众参与的方式和公众享有的监督权。第16条第一款做了如下规定："任何公民在知悉企业法人违反本法的行为或充分可能性时，有向执法人员或者其他受理人员报告相关违规环境污染行为的权利与自由。"这一规定使公众参与企业管理与决策的权利合法化，为社区居民提供了发言权，将企业参与社区建设、促进社区可持续发展纳入了议事日程，并规划了一套行之有效的行政监督程序来保证实施效果，企业社区共建和谐，实现政府、企业、社区、居民的良性互动，促进企业社区的形成。

企业作为社会的一个细胞，是促进社会和谐的重要载体，因此，在追求企业效益最大化的同时，一定要和承担社会责任结合起来。任何以牺牲社区利益来换取企业经济效益最大化的思想和行为都是背离可持续发展理念的，最终会逐渐削弱企业的核心竞争力，竭泽而渔。企业在构建和谐社区中大有可为，企业不仅在工作上要依靠社区，更要建设社区、帮助社区、爱护社区、回馈社区，使社区在提高居民生活水平和服务质量上发挥服务作用。

3. 依法开展环境审计，严厉打击破坏环境犯罪

一是《加拿大审计长法》中，联邦和各省政府应制定并定期更新中央和地方范围的可持续发展规划，有利于环境审计工作的量化。二是加拿大的环境保护主要通过以下机制付诸实施，首先，政府严令禁止任何企业随意抛泄污染物，其次，对环境有潜在性危害的工业活动，必须经过专门委员会核准才能开始。公司的董事和管理人员有责任确保公司遵守保护环境法律的实施，促进环

境审计的开展。三是《加拿大环境保护法》明确阐明了企业的环保责任，污染企业不仅要承担经济责任，还要被问责到企业管理层。严厉的法制环境鞭策企业自觉考虑环境影响，推动企业开展环境审计。环境审计已成为企业减少环境风险的重要途径。

（四）《加拿大竞争法》——兼顾消费者和中小企业利益，建立公平、有效和竞争的市场环境

加拿大政府非常重视竞争法的立法与修订工作，早在 1889 年，加拿大就成为第一个通过政府立法来禁止市场交易中固定价格和限制产量的联合和图谋的国家。1952 年，加拿大颁布了当时的竞争立法《联合调查法案》（Combines Investigation Act）。加拿大现行竞争法就是在 1952 年的《联合调查法案》的基础上，经 1985 年加拿大竞争立法史上最重要的修订而形成。

（1）打击虚假宣传和欺骗性销售行为，依法维护消费者权益。《加拿大竞争法》主要是通过打击管制不正当竞争，提高市场信息的质量和准确性，保证消费者获得正确信息的权利，制止欺骗性的销售行为，给消费者提供一个公平、透明、诚信的消费环境。《加拿大竞争法》第 52 条第一款规定，“任何人不得直接和间接地为了产品促销，产品供应和使用以及其他任何商业利益，以任何方式对公众进行虚假或引人误解的陈述，以至对消费者产生实质性的影响”。在确定商家进行了虚假宣传之后，在定罪上，第 52 条第五款规定，“任何人违反第一款内容，即属犯罪。（a）一经循公诉程序定罪，在法院行使自由裁量权后，可处以罚款或者不超过 14 年的监禁，或以上两种并处；（b）一经循简易程序定罪，可处 200000 元以内的罚金或者一年内的监禁，或两者并处”。

欺骗性销售行为会对消费者产生误导，严重违反诚实信用原则，违背了固有的商业惯例，极大地侵害了消费者的合法权益，破坏了公平竞争的市场环境，因此，应予以取缔。

（2）建立以加拿大竞争管理局为主线的商业竞争监管体系。《加拿大竞争法》是用来规范市场竞争行为，维护市场秩序的有效法律武器。根据《加拿大竞争法》第 11 条规定，县法院或上级法院的法官可以根据竞争法首席专员

或者其授权代表的单方面申请，并在采信专员正式宣誓与肯定之内容，即①正在对第10条所述的违法犯罪行为展开调查；②指定嫌疑人极有可能掌握与调查案件有关的相关信息的前提下，法官可以命令该嫌疑人（a）按照指令要求出庭，并在宣誓后接受竞争法首席专员或者其授权代表的调查，并在主审官之前如实回答与企业违法行为有关的相关问题；（b）在指令指定的时间和地点，向竞争法首席专员或者其授权代表呈交经宣誓确认属实的数据记录和书面情况材料，或者指令内注明的其他文件；（c）在指令指定的时间内，以书面形式回复竞争法首席专员或者其授权代表，详细说明指令所要求提供的相关信息。另外，第15条规定，专员可以在获得法院授权后，进入和查询有关场所和数据档案。

企业与顾客、供应商、企业所在社区创造共享价值的新商业模式的构建也需要公众的参与。例如，现在很多企业为了推广自己的产品，采取“变相漂绿”行为，夸大企业在环保领域的贡献。这种剥削环保理念的行为违背了目标消费群个人价值与期望，剥落了企业品牌背后的社会良知，消费者必须勇敢地站出来，对他们进行控诉。《加拿大竞争法》规定，加拿大18岁以上居民，若发现企业有欺骗性营销行为或者限制竞争等行为，且至少有六人持同样观点，可向竞争管理局提出申请，对企业开展调查。

（3）反对和限制大企业垄断行为，完善中小企业竞争立法。加拿大中小企业占加拿大企业总数的99%以上，经济总量占加拿大经济总量的60%，是加拿大经济发展的重要基础，也是加拿大总量经济的一块“基石”。大企业不应运用其优势地位垄断市场，排挤中小企业，而应遵循公平竞争的原则，给予中小企业平等地位，维护中小企业发展的公平环境，这是企业对其他同业竞争者所担负的责任。

《加拿大竞争法》对中小企业的保护主要体现在禁止大企业非法利用优势地位的行为。有些大企业在取得市场支配地位以后，为了自身利益最大化，就会试图侵吞其产品价值链上其他中小企业的经济利益。为了让中小企业接受这种不平等条约，他们经常采用拒绝交易的方式向中小企业施压。拒绝供货在案例中的表现形式多种多样，如优势地位企业中断业已签订的供货协议等，这种对中小企业的恶意排挤违背市场公平，不利于资源的优化配置。《加拿大竞争

法》第75条规定，经竞争法首席专员申请，仲裁法庭调查发现，任何自然人，若（a）因无法按正常供货价格获得足够产品供应，导致经营无法正常进行；（b）产品供应不足是由于供货商之间竞争不充分；（c）上述买家愿意也有能够满足供货商的一般性交易条款；（d）供货商货源充足；（e）拒绝交易行为会妨碍市场的良性竞争，仲裁法庭有权做出裁决，要求产品供应商在指定期限内按正常价格供货给买家，除非在上述指定期限内，该产品的关税将会被废除或减少，从而使买家获得与其他国内企业平等的市场地位（见表3）。

表3　加拿大企业社会责任立法一览表

对员工的保护	对消费者的保　护	对中小投资者的保　护	对自然环境的保　护	对同业竞争者的保　护
《加拿大劳动法》(2013年1月1日修订版) 《加拿大职业健康和安全法》(2012年12月7日修订版) 《加拿大退休金规划》(2013年4月1日修订版) 《加拿大劳动标准法》(2009年6月18日修订版)	《加拿大消费品安全法》(2011年6月20日修订版) 《消费品包装与标签法》 《加拿大食品监察司法案》(2012年6月29日修订版) 《加拿大人食品安全保护法》 《加拿大竞争法》(2010年3月12日修订版) 《危险产品法案》(2011年6月20日修订版)	《加拿大公司法》(2011年11月29日修订版) 《加拿大金融消费者局法案》(2013年3月27日修订版) 《银行法》(2013年3月25日修订版)	《加拿大环境保护法》(2012年12月1日修订版) 《加拿大环境评估法》(2010年6月12日修订版) 《加拿大水资源保护法》(2005年4月1日修订版) 《加拿大能源效率法》(2009年9月21日修订版)	《加拿大竞争法》(2010年3月12日修订版)

三　加拿大企业社会责任的非政府组织推进机制

在当今的加拿大，企业社会责任的重要性日益提高。许多私有企业组织单独或与其他民间组织一起，或通过企业行业协会组织，制定商业道德行为规范，推动企业社会责任风险评估、利益相关者管理以及企业社会责任报告。在各类非政府组织（民间组织和行业协会等）合力推动下，加拿大每年评选出

全国50强最佳企业公民，加拿大企业积极奉献国际企业社会活动，努力推动企业社会责任运动的发展，取得了很好的成效。

（一）推动企业社会责任的私有民间组织

加拿大私有民间企业组织参与推动企业社会责任活动的兴趣不断增强。一是参与提供企业社会责任咨询、培训和推广服务的民间组织。例如，加拿大社会责任组织、加拿大会议局－加拿大社区企业中心、加拿大慈善项目中心、创新与企业责任中心和Interpraxis咨询公司。二是参与提供企业社会责任投资或投资咨询的私有民间组织，例如，VanCity和道德基金公司、社会投资组织、Michael Jantzi研究、加拿大道德扫描。另外，为机构投资者提供咨询的加拿大组织还有：股东研究与教育协会和Innovest战略价值咨询公司等。其中一些相关组织及其简介列举如下。

1. 加拿大社会责任组织

加拿大社会责任组织成立于1995年，是一个非营利性会员组织，其使命是推动加拿大企业、社会和环境可持续发展，向“常规企业”经营模式发起挑战。该组织是全球公认的影响和推动加拿大企业公民运动的组织之一，在过去18年竭力帮助成千上万的企业提升社会责任，积累了丰富的经验、知识和信誉。该组织在加拿大全境开展无数次的企业社会责任活动，包括组织签名活动年度峰会，提交有关气候变化、原住民参与、社会责任治理、水资源管理等调研报告。在过去十年，该组织为会员企业提供的咨询服务活动都是在“一对一”的基础上开展的。2013年1月开始，该组织改变了服务模式，将重点关注大小企业、研究人员、舆论和媒体界人员的核心网络和资源平台建立，共同应对环境、社会和经济面临的新挑战，共同推动企业社会责任运动和可持续发展事业。作为这一服务模式调整的一部分，该组织将会员机会更多地向个人和中小企业倾斜，认为中小企业是供应链的主要参与者、创新的源泉、实现可持续发展的核心因素。

2. 加拿大会议局－加拿大社区企业中心

加拿大会议局－加拿大社区企业中心是加拿大最大的独立、非营利、超党派的应用研究组织。该组织的资金来源是向私有和国有企业提供咨询服务、组



织研讨会、开展研究、帮助人们建立关系网络、开发个人领导力等获取的收益。本组织虽然不是政府部门，但经常受雇于各级政府部门提供咨询服务。本组织独立运作，但附属于纽约会议局有限公司，该公司在全世界向几乎2000家企业提供服务，并在中国香港和布鲁塞尔设有办事机构。每年该公司主持超过250次会议，产生几百份研究报告和经济数据，回答4500多项信息索要，并主办80多个领导能力拓展项目。

加拿大会议局为企业提供有关公司治理与企业社会责任方面的实用性知识和观点。服务领域主要包括高管教育、研究和高管网络建立。其中，研究领域主要有，一是加拿大企业社区投资基准测试报告，2013年4月发布的报告总结了2012年度加拿大企业社区投资项目，内容涵盖员工水平、激励、捐助类型、接受捐助者、企业支持社区发展方式等。该报告指出2011年有180多家企业雇佣员工人数将近100万，捐助社区金额达7.1亿加元。投资社区发展的企业中，13%的企业捐助占了总捐助的72%。有四种最常见的捐助类型，即现金捐助、赞助和市场营销活动、实物捐助和自愿者服务时间。接收捐助者主要是市民和社区组织，以及健康爱心组织。二是风险观察期刊，该期刊发表全球思想家和从业人员有关风险管理和公司治理方面的原创性文章。三是企业社会责任影响评价，该行动报告2011年11月发布，长达13页。该报告讨论了企业社会活动资源分配与利用效率的评价模型。在目前企业组织对企业社会责任投资不断增加的情况下，准确地观察这些投资的影响力至关重要。企业领导者尤其需要依赖准确的数据处理方式评价不同利益相关者的优化目标以及公司目标的进展情况。

3. 加拿大慈善项目中心

加拿大慈善项目中心是一个全国性慈善组织，其服务的对象是慈善和非营利机构，办事机构位于多伦多、卡加利和渥太华，旨在帮助和强化它们支持加拿大人民和社区的发展。其使命是提升知识、强化关系、培育有效和可持续发展的慈善和非营利组织。该组织扮演强化慈善行业集体话语权、论坛集会地点和创造捐助环境的角色，为建立更强大社区做贡献。

该组织的爱心企业项目吸引100多家加拿大企业作为会员。这些爱心企业都是良好的企业公民，自觉推动社会创新事业，奉献资金、智慧和时间帮助加拿大全国的社区。作为会员，它们必须确保客户、员工、股东和大众利益，并

承诺投资社区发展。

在爱心企业项目的影响下，加拿大企业的社区投资预算在经济不景气的大环境下不降反升。加拿大会议局 2013 年 4 月 2 日发放的全国性问卷调查，发现 180 家被调查的企业中，39% 报告称其社会投资预算增加，47% 报告称与往年持平，只有 14% 报告称有所下降。在过去五年中，超过 50% 被调查企业的社区投资预算处于增长趋势，34% 保持均衡发展。

（二）推动企业社会责任的非政府组织

加拿大非政府组织也广泛参与企业社会责任活动。这些组织包括：加拿大国际企业合作理事会、大赦国际加拿大、加拿大矿业观察、哈利法克斯倡议、可持续发展国际学院和教会与社会责任工作队。

1. 加拿大国际企业合作理事会

加拿大国际企业合作理事会 1968 年成立，是一家由 100 多家加拿大企业组成的企业联盟，旨在消除加拿大和海外国家的贫困。该组织参与研究和分析加拿大援助、贸易和对外政策，以及推动会员企业的人道主义援助和经营转型。其关注的全球问题主要包括：社区发展、灾害与人道主义事务、和平与安全、贸易发展等。加拿大国际企业合作理事会具有 40 多年的经验，长期监控和分析加拿大联邦有关对外事务、援助、贸易、和平创建、环境公平和人权等问题。该组织的资金 70% 左右来自政府拨款，大约 30% 来自政府以外的渠道，主要是会员企业的捐助和支持。

2. 大赦国际加拿大

大赦国际是一个由 300 多万人组成的全球性组织，使命是保护那些被剥夺自由和公平的人们。大赦国际加拿大就是基于这一全球运动的使命而建立的一个非政府组织。其关注的重点在于具体的人权问题。该组织利用其在加拿大的一切优势和机会努力保护加拿大本国和全世界的人权。该组织曾作为顾问委员会成员编制了社会责任国际标准体系（SA8000）。该标准是一种基于国际劳工组织宪章（ILO 宪章）、联合国儿童权利公约、世界人权宣言而制定的，以保护劳动环境和条件、劳工权利等为主要内容的管理标准体系。

3. 可持续发展国际学院

可持续发展国际学院是一个加拿大公共政策研究机构，成立于1990年，长期从事可持续发展的前沿问题研究。该学院原先是依据《加拿大公司法》建立的非政府组织，由一个独立的国际董事会监管。该学院通过科研创新、学术研究和全球关系网络支持全球可持续发展，致力于不断交流研究，为企业、政府、非政府组织等提供决策参考。

可持续发展国际学院的主要服务信息包括：连续20年发布的地球谈判专栏，提供每天来自多边环境和可持续发展谈判的具体信息；过去50年可持续发展重大里程碑事件；连续20年世界地球谈判与会议报道等。其中，报道服务包括各种媒体的有关环保和可持续发展政策制定者谈判与图片等内容。

（三）推动企业社会责任的行业协会组织

加拿大行业或企业协会组织的建立旨在帮助其会员企业制定企业行为规范，推动最优经商模式，指导会员企业的海外经营活动。这些行业协会主要包括：加拿大石油生产企业协会、加拿大矿业协会、加拿大化学生产企业协会、加拿大零售业理事会等。

1. 加拿大石油生产企业协会

加拿大石油生产企业协会于1927年由几个协会联合组建而成，这些组织包括加拿大石油协会、加拿大亚伯达石油经营者协会和加拿大独立石油协会。目前，加拿大石油生产企业协会的会员企业占据大约90%的原油和天然气产值。

加拿大石油生产企业协会的使命是通过强化石油上游行业企业的安全、环保和负责的生产方式，通过政府、公众、当地社区等利益相关者的建设性参与和沟通，推动经济的可持续发展。该协会组织环境、健康和安全政策的经济影响对话活动，维护环境指导原则，向成员企业沟通行业标准、指导原则和培训项目，向核心利益相关者通报行业环境、健康和安全状况，参与加拿大服务条件与收费听证会，监管石油管道扩建工程，参与核心规则修订对话会等。例如，2012年5月，该协会透过年度餐会庆祝负责任加拿大能源奖获奖者；2012年11月14日，该协会组织召开能源在行动环保问题研讨会；2012年11

月 10～12 日，该协会召开石油天然气研讨会。加拿大石油生产企业协会为上游石油行业提供了一个统一的话语权。同时，会员企业可以从该协会获得有益的服务，例如，谈判的合作伙伴，代表协会官方与政府和其他利益相关者开展谈判，建立网络资源平台，获得行业信息，参与协会计划，建立媒体沟通渠道，获得免费行业报告等。

2. 加拿大矿业协会

加拿大矿业协会于 2005 年成立，是加拿大最重要的行业协会之一。该协会所代表的矿业企业 2011 年为加拿大 GDP 贡献 350 亿美元产值，占据加拿大 22.8% 的出口额，为加拿大政府纳税 90 亿美元，接纳 32 万加拿大人就业。该协会由众多会员企业组成，这些企业在协会的指导下共同努力保持产品质量和诚信经营，确保加拿大矿业的长期可持续发展。

该协会的使命是推动加拿大矿业可持续发展。为了实现这一目标，该协会开展一系列具体实施项目，例如，代表整个矿业和矿产品加工行业制定行业可持续发展指导原则；与社区和利益相关者进行沟通；制定涵盖能源与温室气体排放、社区发展、危机管理、安全与健康、生物多样性保护等内容的行业业绩评价标准，帮助会员企业满足社会发展需要，为社会做贡献；公布年度行业可持续发展报告，阐述本行业可持续发展与进步；组织行业会员企业网络培训课程，帮助会员企业掌握行业发展动态，做到与时俱进。此外，该协会还组织召开各种研讨会或交流会，如 2013 年的主要研讨会就有多伦多矿业健康与安全会议、蒙特利尔世界矿业大会、耶洛奈夫能源与矿业部长大会、多伦多再生能源与矿业峰会、温哥华加拿大原住民矿业协会 21 世纪年度大会等。

3. 加拿大零售业理事会

加拿大零售业理事会 1963 年成立以来一直是加拿大零售业的代言人。该行业协会所代言的零售行业涉及加拿大人各个方面的日常生活，如食品安全、就业机会社区投资等。作为一个非营利组织，该协会代表着加拿大超过 43000 个各类商店，如百货公司、个体零售店、网点等。

该协会积极推动加拿大零售业发展，与政府和利益相关者一起合作，支持零售业就业机会增加，推进零售业企业对社区的投资，强化消费者的选择权和行业竞争力，向会员企业提供教育和培训服务，制定行业质量标准和准则，提



供行业发展信息等。2011 年，该协会成立了食品杂货业分会，从而进入一个新的发展时代。食品杂货业分会代表着加拿大最大的食品杂货零售企业。这些零售企业占据本国食品零售总额的 90% 以上。该协会分会提供与食品零售相关的各种信息、咨询服务和专业知识，包括食品安全与产品召回、营养成分标示、产品包装、供应链问题和环境保护等。

该协会通过开展“吃得好”活动、环保宣传活动、健康与营养食品计划、会员企业培训活动等，提高加拿大食品健康与安全水平。加拿大食品零售企业长期将食品安全视为企业最重要的目标和单一最大社会责任。加拿大食品零售企业支持和接受建立一个诚信检查和监控系统，自觉地与政府部门、行业协会以及食品生产企业合作，确保整个食品供应链的消费者信心。加拿大人享有世界上最安全的食品供应体系，加拿大人的健康也因此从中受益。

四　加拿大企业社会责任的内部公司治理机制

（一）完善的企业社会责任公司治理结构

加拿大是以私有制为基础的资本主义国家，国民经济的 90% 以上是私营经济。宏观上实行的是市场经济、自由竞争、优胜劣汰、强者生存，政府除直接管理少数国有大企业外，不干涉企业生产经营，只起服务作用。微观上看，绝大多数企业是股份有限责任公司，内设董事会、经理、监事会等机构，组织严密、责任明确，有一套保证企业正常运行的机制，即我们常说的现代企业管理制度。当然，企业内的违规现象也是不可避免的，这其中，以“代理人问题”最为突出。在企业管理中，除“代理人问题”外，还有其他的违规现象，如员工将企业的东西拿回家无偿使用、企业男管理人员骚扰女员工、员工迟到早退、工作中的懒散现象等。对这些问题，也要进行处理，但处罚只是最后的选择。企业为了防止这些情况的发生要做大量的工作。而最先要做的一项工作，就是制定一部明确可行的规章，使企业的每一个员工都清楚地知道，哪些行为是企业倡导的，哪些行为是企业不提倡甚至禁止的；可以做什么，不可以做什么。刚来企业的员工必须在完全明白规章的内容，并明确表示愿意和能够



遵守该规章时，才可以正式上岗。接下来的工作，便是培育员工的敬业精神、责任感和良好的道德品质，加拿大的企业十分注重对员工工作积极主动性的开发培养。在他们看来，对工作的兴趣加上责任感是做好每一项工作的最重要的保证。而兴趣和责任感的培养，可以通过多渠道进行，如因材施教、因人设岗、定期培训、物质激励等，监督管理只是其中的一种。总体来看，在加拿大的企业管理中，对高级管理人员，侧重于监督和制约；对一般员工，侧重于敬业精神和道德品质的培养。

（二）完善的企业社会责任公司信息披露制度

世界上发达国家的证券交易所一般将社会责任信息披露纳入上市公司监管范围，如美国、加拿大、德国、英国等。2008 年，李正在其著作《企业社会责任信息披露研究》专门论述了加拿大企业社会责任信息的披露形式和推动力量等。一是完全的信息披露制度。有价证券发行机构应将上市公司的运营和财务绩效信息完全公开透明化，使投资人的投资决策有据可循。它体现了这样一种理论前提，即在法律的规约下，市场的竞争性会指导投资资金的投放过程，完成资源的优化配置，投资者会做出理性的选择。二是实质性的审核制度。任何一种证券的发行，必须报主管机关批准。发行人在通过主管机关的资格审查后，才能发行股票，故又称核准制，该制度为《证券法》所采用。这种制度安排把公众利益和社会稳定放在首位，是一种国家干预市场的行政措施，这种干预已经立法化，具有强制性。在这里我们看到了政府对于公司法人创造实际价值的呼吁，政府支持公司发展实业，为社会创造价值并在政策上予以倾斜，有效平衡了效率与公平，市场自由与国家干预之间的关系。在制度压力下，加拿大上市企业都会定期发布年度企业社会责任报告等，接受投资人、公众和媒体的监督。

参考文献

李正：《企业社会责任信息披露研究》，经济科学出版社，2008。

袁华、皮菊云：《美国企业社会责任实践研究》，《经济师》2007 年第 2 期。

甘文传：《非政府组织：推行企业社会责任的保障——英国企业社会责任考察有感》，《WTO 经济导刊》2006 年第 4 期。

田虹、吕有晨：《日本企业社会责任研究》，《现代日本经济》2006 年第 1 期。

辛杰：《消费者视角下的企业社会责任研究综述》，《发展研究》2010 年第 11 期。

李灿：《企业社会责任与竞争力研究综述》，《统计与决策》2009 年第 19 期。

洪旭、杨锡怀：《企业社会责任研究综述》，《中国商贸》2011 年第 12 期。

马新彦：《内幕交易惩罚性赔偿制度的构建》，《法学研究》2011 年第 6 期。

苏玉珠、张艳：《国外企业社会责任研究综述》，《经济视角（中旬）》2011 年第11 期。

孙瑜：《国外企业社会责任研究综述》，《合作经济与科技》2012 年第 1 期。

王红梅：《加拿大竞争法律制度》，《华东经济管理》2002 年第 10 期。

谢雅萍：《企业社会责任视角下的劳工权益保护》，《中国企业社会责任》2007 年第 9 期。

徐泓、朱秀霞：《低碳经济视角下企业社会责任评价指标分析》，《中国软科学》2012 年第 1 期。

殷格非：《企业对消费者的社会责任》，《中国企业社会责任》2007 年第 4 期。

李文：解读《加拿大企业社会责任实施指南》，《WTO 经济导刊》2012 年第 3 期。

朱文忠：《ISO26000 与中国 CSR 制度化建设研究——基于制度压力理论视角》，《现代经济探索》2012 年第 8 期。

朱文忠：《商业银行企业社会责任标准与机制研究》，经济管理出版社，2009。

《加拿大加强与中国的环境合作》，http：//www. canadainternational. gc. ca/china-chine/highlights-faits/2012/121214_ environment. aspx？ lang = zh-cn。

虞磊珉：《加拿大金融消费者保护立法介绍与法律分析》，《经营管理者》2011 年第 19 期。

Carroll A. B. “The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders”, *Business Horizons*. 1991.

Lantons G. “The boundaries of Strategic Corporate Social Responsibility”, *Journal of Consumer Marketing*. 2001.

Friedman M., “The Methodology of Positive Economics”, Essays in Positive Economics. 1953.

Husted, B W, D B Allen., “Corporate Social Responsibility in the Multinational Enterprise: Strategic and Institutional Approaches”, *Journal of International Business Studies*. 2006.

The Government of Canada Foreign Affairs, “Trade and Development”, Development Priorities. http://www. international. gc. ca/development-developpement/index. aspx? lang = eng 2013 (06).

The Government of Canada Justice Laws Website. http://laws-lois. justice. gc. ca/eng/.

环境与社会篇

Environment and Society



B.14 加拿大食品安全法律制度的新发展

韩永红*

摘　要：

加拿大的食品安全法律制度较为完善。在监管机构建设、立法建设和食品安全合作治理方面均具有创新性。特别引人关注的是，2012 年 11 月 22 日加拿大通过了新的食品安全法（*Safe Food for Canadians Act*），该法的核心条款预计将于 2015 年初正式实施。此法全面整合和提升了现有食品安全法律体系，以保证加拿大食品的安全性和加拿大食品在国际市场的竞争优势。研究加拿大的食品安全法律制度及其最新发展，可以为我国的食品安全治理提供有价值的比对样本和借鉴启示。

关键词：

加拿大　食品安全　食品贸易　WTO 非歧视原则

* 韩永红，法学博士，副教授，广东外语外贸大学国际商务英语学院。研究方向：食品安全的全球治理和国际法。

加拿大的食品安全法律制度在全球享有盛名。在监管机构方面，加拿大建立强而有力的加拿大食品检验局（Canadian Food Inspection Agency，CFIA），全面负责联邦层面的食品安全监管工作。在立法方面，加拿大已通过新的食品安全法（Safe Food for Canadians Act），该法的核心条款预计将于2015年初正式实施。该法全面整合和提升了现有食品安全法律体系，以保证加拿大食品的安全性和加拿大食品在国际市场的竞争优势。在食品安全合作治理方面，加拿大在食品企业的自我规制、食品安全消费者教育、非政府组织参与治理等方面开展了大量具有创新性的实践。他山之石，可以攻玉。研究加拿大的食品安全法律制度及其最新发展，可以为我国的食品安全治理提供有价值的比对样本和借鉴启示。

一　加拿大食品安全法律制度概览

完整意义上的加拿大食品安全法律制度包括联邦、省和市三个层面。其中各市承担本辖区餐饮和零售业的食品安全监管职责，各省承担全省范围内除餐饮和零售业外的食品安全监管职责，加拿大联邦主要负责跨省和跨国食品安全的规制及地方规制的协调。在加拿大联邦层面，原有的食品安全法律体系主要包括：《食品与药品法》（*Food and Drug Act*）、《加拿大食品检验机构法》（*Canadian Food Inspection Agency Act*）、《消费者包装与标签法》（*Consumer Packaging and Labeling Act*）、《加拿大农产品法》（*Canada Agricultural Products Act*）、《肉类检验法》（*Meat Inspection Act*）、《水产品检验法》（*the Fish Inspection Act*）、《动物健康法》（*Health of Animals Act*）、《植物保护法》（*Plant Protection Act*）、《化肥法》（*Fertilizer Act*）、《饲料法》（*Feeds Act*）、《种子法》（*Seeds Act*）等。[①] 其中《食品与药品法》（1985）是基础性立法，主要规定有关食品、药品、化妆品和医疗器械的安全和防止商业欺诈；《加拿大食品检验机构法》（1997）规定设立加拿大食品检验局，并规定了其职责范围和内部组织架构；《加拿大农产品法》（1985）就在联邦政府登记的企业的农产品生产

① See Canadian Food Inspection Agency. Acts and Regulations [EB/OL], 2013 - 11 - 04, http://www.inspection.gc.ca/about - the - cfia/acts - and - regulations/eng/.

方面规定了基本原则，并制定了省际贸易和国际贸易中的农业食品安全标准；《消费者包装与标签法》（1985）旨在防止食品和非食品类消费品在包装、标识、销售、进口和广告方面的商业欺诈；《肉类检验法》（1985）规定了生产安全肉类制品所应达到的标准和要求，以及为防止欺诈在省际和国际市场上出售时的标签的要求。这些法律大都经过修订并有配套的实施条例。上述不同年份制定、修订的法律及其实施条例共同构成了一个较为完整的加拿大食品安全法律体系。

根据《加拿大食品检验机构法》（1997）的规定，加拿大整合先前存在的多个食品安全监管机构（加拿大农业与农业食品部、加拿大卫生部、加拿大海洋渔业部等），于1997年4月1日设立了加拿大食品检验局，该局承担加拿大联邦层面的食品安全、动植物健康保护及消费者权益保护的监管职责，其监管范围涵盖除餐饮和零售业以外，从种子、肥料到初级食品、加工食品、种植、养殖、生产、加工、标签标识、进出口等整个食品链条。CFIA 总部设在加拿大首都渥太华，同时在全国设有四个大区办事处（西加拿大区、魁北克区、安大略区以及大西洋区）、18 个地区办事处、160 个地方工作站、400 余个驻厂或者独立办公室，现共有 7200 名员工。CFIA 总部内设机构可大致分为四类：一是政策制定部门，负责制定食品安全，动植物卫生方面的政策、计划、方案；二是政策执行部门，负责食品安全检查和派出机构的联络、指挥、协调；三是科技管理部门，负责食品安全、动植物卫生检测的技术支持工作，并对 CFIA 直属实验室进行管理；四是行政和信息管理部门，负责整个机构的内部运营管理，与联邦、省、市其他食品安全相关部门的联系。尤为值得一提的是，CFIA 拥有强大的食品检验系统。例如，CFIA 每年实施约 350 起食品召回，其中 1/3 的召回原因为在食品中发现了可能引起消费者严重过敏的未注明成分。在风险监测方面，CFIA 在全国范围内建有实验室网络，每年进行超过 869000 例的食品安全检测分析。此外，每年还委托经认证的私人实验室进行 113000 例检测。[①]

① Canadian Food Inspection Agency. About the CFIA [EB/OL], 2013 - 08 - 24, http://www.inspection.gc.ca/eng/about-the-cfia/.

除 CFIA 外，加拿大负有食品安全监管职责的机构还包括加拿大卫生部。加拿大卫生部负责制定与食品安全、食品营养有关的政策标准，同时负责评估 CFIA 行使食品安全监管职责的成效。在生物技术产品监管方面，CFIA 负责新植物、家禽饲料、化肥和兽药的安全性评估，加拿大卫生部负责所有新型食品，包括源于生物技术食品的安全性评估。① 对于进口食品和农产品，加拿大边境检验署依据 CFIA 制定的政策和规定，实施初次检查，然后再交由 CFIA 做进一步检查。② 此外，由于 CFIA 归口加拿大农业和农业食品部管理。CFIA 必须向农业和农业食品部长提交年度工作计划和工作报告，再由部长提交加拿大联邦议会审议。实际上，CFIA 非常注重与其他联邦、省、市食品安全监管部门，行业协会和消费者组织的合作，建立良好的合作关系，共同推进食品安全监管活动。

二　加拿大食品安全法律制度的新发展

2012 年 10 月 17 日，加拿大参议院通过 S－11 提案——《加拿大食品安全法》(*Safe Food for Canadians Act*, *SFCA*)，2012 年 11 月 20 日，加拿大众议院也通过了该提案。2012 年 11 月 22 日，该提案获得女王御准。该法的第 73 条、94 条、109 条和 110 条自 2012 年 11 月 22 日起实施，其他条款自总督令指定之日起实施。③ 根据 CFIA 的工作计划，该法预计将于 2015 年初整体实施。在接下来的两年中，CFIA 将与消费者团体和行业开展合作，以制定实施条例和具体措施来支持《加拿大食品安全法》的实施。

（一）《加拿大食品安全法》的主要内容

《加拿大食品安全法》的立法目的在于，保证提供给加拿大家庭的食品尽

---

① Health Canada. Food and Nutrition [EB/OL], 2013－08－24, http://www.hc－sc.gc.ca/fn－an/index－eng.php.

② The Canada Border Services Agency. About the CBSA [EB/OL], 2013－08－24, http://www.cbsa－asfc.gc.ca/agency－agence/menu－eng.html.

③ Justice Laws Website. Safe Food for Canadians Act [EB/OL], 2013－09－04, http://laws－lois.justice.gc.ca/PDF/S－1.1.pdf.



可能安全；重点关注不安全操作，保护消费者；对可导致健康和安全风险的行为实施更严厉的处罚；给予检查员更多权力，强制要求食品生产商定期提供标准格式的信息；对进口食品提供更强的监控；所有食品建立更加统一的检查制度；加强食品的可追溯性。[①] 基于上述立法目的，《加拿大食品安全法》的核心条款主要体现在以下几方面。

第一，简化食品安全法律体系，增强不同法规之间的协调性，实现整个法律体系的现代化。《加拿大食品安全法》整合了加拿大先前的四个重要的食品安全法律，包括《加拿大农产品法》（1985）、《水产品检验法》（1985）、《肉类检验法》（1985）和《消费者包装与标签法》（1985），将上述前三部法律的全部条款和《消费者包装与标签法》中与食品相关的条款一并纳入《加拿大食品安全法》。先前的《食品与药品法》将以单行法律的方式继续存在，规制加拿大境内不适合食用的一切食品，包括仅在省内出售的食品。其他食品安全相关法规，包括《竞争法》《种子法》《饲料法》《动物健康法》《植物保护法》《加拿大食品检验机构法》等15部均做相应修订。

第二，扩展"禁止行为"的范围，并对食品安全违法行为提高法律处罚力度。在《食品与药品法》与《加拿大食品检验机构法》规定的"禁止行为"基础上，增加了规定"欺诈""篡改""传播错误或误导性信息"等行为的条款。"欺诈"是指在生产、备制、包装、标签、销售、进口和宣传食品的过程中，就食品的特征、质量、价值、数量、成分、优点、来源地和生产或备制方法做出虚假的、误导性、欺骗性或可能导致他人产生错误认识的行为方式。[②]"篡改"是指篡改食品、食品的标签或包装，从而使之危害人体健康或使他人产生会危害人体健康的合理担忧的行为。[③]"传播错误或误导性信息"是指明知关于食品被篡改将危害人体健康的消息虚假、具有误导性，或在过失未确认上述信息真实性的情况下，传播信息，使他人产生合理担忧的行

① Canadian Food Inspection Agency. Safe Food for Canadians Act：An Overview［EB/OL］，2013 - 09 - 04，http：//www. inspection. gc. ca/about - the - cfia/acts - and - regulations/regulatory - initiatives/sfca/overview/eng/.

② 参见《加拿大食品安全法》第6条。

③ 参见《加拿大食品安全法》第7条。

为。[①] 违反该法第7条、第9条之外的条款或拒绝执行检查员命令的行为，构成犯罪，对于以公诉程序定罪者，处5000000美元以下罚金，或两年以下有期徒刑，或并处罚金和有期徒刑。对于以简易程序定罪的初犯者，处250000美元以下罚金，或6个月以下有期徒刑，或并处罚金和有期徒刑。对于以简易程序定罪的重犯，处5000000美元以下罚金，或18个月以下有期徒刑，或并处罚金和有期徒刑。[②]

第三，明确并进一步加强检查员的权力。[③] 为执行《加拿大食品安全法》，检查员在有合理依据的情况下，有权进入属该法规制的某行为实施地或物品所在地，进行检查、检验或提取样本，打开现场物品的包装，检查、复制或提取现场的部分文档，要求现场物品的所有人或占有人搬离、不搬离或限制搬离属该法规制的某物品，使用现场的计算机或其他设备检查或复制数据，拍照、录音或绘制简图，要求在场人员明确身份，要求在场人员停止或开始实施属本法规制的行为，禁止或限制进入现场，为检查、检验或提取样本的目的，将现场的任何物品搬离。检查员有权查封、扣押其有合理依据认为违背该法的物品。但如果检查员需要进入的场地属私人居所，其在未获得居住人同意或搜查令的情况下无权进入。

第四，强化对进口食品的监管。在原有法律规定禁止一切可能不安全的食品进入加拿大的基础上，《加拿大食品安全法》增加了要求进口商（包括个人和企业）登记和取得许可的条款，并将登记和（或）取得许可作为进出口某些规定的食品的前提条件。取得的登记或许可不得转让。至于准许登记和发放许可的条件，由《加拿大食品安全法》的相应实施条例另行规定，加拿大农业和农业食品部部长有权增加其认为适当的其他条件。并且根据相应的实施条例，加拿大农业和农业食品部部长有权修订、暂停、取消或续展上述登记或许可。[④]

---

① 参见《加拿大食品安全法》第9条。

② 参见《加拿大食品安全法》第39条。

③ 根据《加拿大食品安全法》第2条的规定，此处的检查员指加拿大食品检验局和加拿大边境检察署的检查员。

④ 参见《加拿大食品安全法》第20条。

如有合理依据认为进口食品不符合《加拿大食品安全法》或相关实施条例的规定，无论该食品是否已被扣押，检查员均有权以通知方式，命令进口商、所有人或占有人将其搬离加拿大国境，费用自付。如无法搬离，则当场销毁，费用自付。如果此进口食品在通知规定的期限内，或在通知未规定期限的情况下，自该通知送达后90日内，未搬离或销毁的，将予以罚没，并予以处置，处置费用由该通知送达的当事人承担。但《加拿大食品安全法》同时规定了暂停及撤销命令执行的条件。如满足下列条件，检查员可暂停命令的执行：该食品不具有对人体健康造成伤害的风险；在命令期间，该食品不会售出；在命令期间，当事人将会采取措施使该食品满足本法或本法相关条例的要求。如果该食品不具有对人体健康造成伤害的风险，在命令期间未售出，并已采取相应措施使得该食品满足了《加拿大食品安全法》和相关实施条例的要求，则检查员可以撤销要求搬离或销毁的上述命令。①

第五，延续了《加拿大农产品法》规定的仲裁委员会制度，创设内部审查机制。该仲裁委员会的成员由加拿大农业和农业食品部部长指定，每届任期不超过五年，可连任。但任期内需操行良好，否则可由加拿大农业和农业食品部部长有理由撤换。如当事人对检查员依《加拿大食品安全法》及相应实施条例做出的命令或决定持有异议，均可向该仲裁委员会申诉。如当事人对仲裁委员会的裁决不服，可提交加拿大联邦法院，请求司法审查。较之法院裁决，这一程序为当事人提供了更为快捷、高效的救济渠道。目前该仲裁委员会的仲裁程序等具体事项尚需由相关实施条例做出规定。②

（二）《加拿大食品安全法》评析

1. 《加拿大食品安全法》的立法动因

首先，我们不妨先简要回溯一下加拿大出台新食品安全法的过程。2007年，食品安全问题被提上加拿大联邦政府立法建议的日程，同年12月17日加

① 参见《加拿大食品安全法》第32条。
② 参见《加拿大食品安全法》第60～67条。

拿大总理哈珀签发《食品与消费者安全行动计划》,① 在该计划中，提出要致力于实现相关立法的现代化。2008 年夏天，加拿大爆发枫叶食品李斯特氏菌感染事件，该事件致 22 人死亡，随后哈珀指派议员希拉·韦瑟里尔（Sheila Weatherill）独立调查这一事件。2009 年《韦瑟里尔报告》发布，该报告共提出 57 项强化食品安全监管的建议，其中之一即是“要简化对食品安全有重大影响的联邦立法和条例，并使之现代化”。② 2010 年，加拿大联邦政府向议会所做的《基于韦瑟里尔的建议加强食品安全体制的行动计划：致加拿大民众的最终报告》，再次重申了致力于实现加拿大食品安全立法现代化的意图，透露加拿大联邦政府正在着手提出新的食品安全法立法提案。③ 随后经多方努力，2012 年 7 月 7 日加拿大联邦政府终于将 S－11 提案——《加拿大食品安全法》提交议会审议。

可见加拿大出台新的食品安全法既有外部动因，也有内部动因，但外部动因是主要因素。《加拿大食品安全法》出台的内部动因在于通过简化、协调食品安全立法，强化食品安全执法，来回应国内提升食品安全、保护消费者利益的呼声。但《加拿大食品安全法》出台的更重要动因在于保持加拿大现有的食品出口竞争力，尤其是向美国出口食品的竞争力，同时谋求开拓新的食品出口市场。联系农业食品行业在加拿大经济中的重要性就不难理解这一点。加拿大的农业是其国民经济的支柱之一，农业食品行业是加拿大最富活力和创新精神的产业之一。该产业为加拿大的年度贸易平衡贡献约 70 亿加元，占其全部贸易顺差的 10%。④ 而美国是加拿大第一大贸易伙伴，2012 年，美加贸易额达 5732.5 亿美元，占加拿大外贸总额的 62.5%。2011 年，加拿大向美国出口

---

① Prime Minister Announces Canada's New Food and Consumer Safety Action Plan [EB/OL], 2007－11－04, http://pm.gc.ca/eng/media.asp?id=1941.

② Weatherill Report [EB/OL], 2013－09－06, http://www.foodsafetyfirst.ca/the－weatherill－report/.

③ Action on Weatherill Recommendations to Strengthen the Food Safety System: Final Report to Canadians [EB/OL], 2013－09－06, http://www.inspection.gc.ca/DAM/DAM－food－aliments/STAGING/text－texte/ctre_invest_weatherill_december2011_report_final_1362517907381_eng.pdf. Weatherill Report [EB/OL], 2013－09－06, http://www.foodsafetyfirst.ca/the－weatherill－report/.

④ 何翔等：《加拿大食品安全监管概况》，《中国卫生监督杂志》2008 年第 3 期。

农业食品的价值为194亿美元。对应地，美国向加拿大的出口值为190亿美元。[①] 而近年美国在食品安全立法方面已有新的举动。奥巴马于2011年1月4日签署《美国食品安全现代化法》。该法对原有的《联邦食品、药品及化妆品法》进行了大规模修订，授予美国食品和药品管理局以更大的监管权力和更高效的监管工具，旨在保证美国本土食品及进口食品的安全性，保持美国在食品出口市场的竞争力。可以说，新的加拿大食品安全法是加拿大致力于使其食品安全体系与贸易伙伴保持一致而迈出的重要一步。

2. 《加拿大食品安全法》的可能影响：国内与国际层面

国内层面，对于加拿大消费者而言，该法的通过与实施将意味着更安全的食品供给，以及对食源性疾病更好的规避。对于加拿大的农业食品企业而言，简化、协调的食品安全法律体系为其建立了更为明确的规则，有利于降低其法律遵从成本。同时更为灵活和现代化的食品安全法律体系将有利于其对新的国际贸易要求做出及时回应。例如，《加拿大食品安全法》提出对本国的出口食品提供认证，此举将有利于提高加拿大食品的出口竞争力。对CFIA而言，《加拿大食品安全法》协调了其负责执行的多部法律，赋予其更为强大的监管权力和更为多样的监管工具。

国际层面，新法使加拿大的食品安全法律体系与食品贸易伙伴尤其是美国保持一致，从而有利于提升其与美国之间的食品安全规制合作，进一步强化两国在彼此食品贸易中的重要地位。同时加拿大以此次立法为契机，旨在谋求开拓新的食品贸易市场。中国是其首要目标市场，中国已经成为加拿大农业食品业的重要出口市场。2011年，中国成为加拿大农业和食品以及海鲜的第三大出口市场，出口值达到310亿加元，较2010年出口值增加20亿加元。业内人士分析，加拿大农业和食品业的市场发展、竞争和创新将会成为进入中国市场未来发展的重点。同时加拿大也是中国的重要肉类供应国，2012年加拿大向中国出口13.5万吨的猪肉和内脏产品，市场排名位列第四。同时，加拿大向中国出口的牛肉产品也将大幅增加。2011年7月，加拿大和中国就进口加拿

---

① Kristelle Audet. Liberalization's Last Frontier: Canada's Food Trade [EB/OL], 2013 - 09 - 11, http: //www. conferenceboard. ca/e - library/abstract. aspx? did = 5653.

大30个月龄以下的无骨牛肉达成协议。2012年2月双方达成的合作安排确认了这一协议，并确立了加拿大牛肉的渐进式市场准入。2013年1月中国批准另外四家加拿大牛肉生产企业向中国出口牛肉，从而将使加拿大对中国的牛肉年出口值增长约2000万加元。[①] 2013年3月在上海举办的第16届国际食品饮料及餐饮设备展览会上，加拿大阵容强大，超过40家加拿大参展商出席。加拿大农业食品部和加拿大驻上海总领事馆领导纷纷出席，意在增加加拿大出口商向参会者展示自己高品质农产品的机会。加拿大农业和农业食品部部长格里·里兹专程赶到上海的展会现场，为加拿大农产品卖力“吆喝”，他表示，“加拿大政府知道中国市场对于我们的农业和经济有多么重要”。[②]

从法律的角度而言，《加拿大食品安全法》的法律溢出效应不容忽视。根据《实施卫生与植物卫生措施协定》（以下简称《SPS协定》）附件A第1条（b）的定义，实施卫生与植物卫生措施是用于下列目的的措施：“保护成员领土内的人类或动物的生命或健康免受食品，饮料或饲料中的添加剂、污染物、毒素或致病有机物所产生的风险。”据此，《加拿大食品安全法》属于卫生与植物卫生措施，因此应履行《SPS协定》为WTO成员方所确立的义务。虽然加拿大联邦政府宣称会遵守WTO国际条约和相关国际标准，但是纵观《加拿大食品安全法》的所有条款及其后续实施条例，我们发现该法与现行的《SPS协定》存在潜在的不符之处。首先，虽然《加拿大食品安全法》并未在法规和国内税方面对进口商提出更高要求，但要求所有食品进口商必须取得登记和（或）许可，并建立包括“危害分析与关键控制点”制度、追溯制度在内的预防性控制体系，这将直接导致食品进口商的运营成本上升，进而将导致食品出口商成本的增加，可能对国际食品贸易产生重要影响。《SPS协定》允许成员为保护人类、动物或植物的生命或健康采取必需的卫生与植物卫生措施，但要求其“实施方式不得构成对国际贸易的变相限制”，应当“将其对贸易的消极影响减少到最低程度”。如果《加拿大食品安全法》及其后续条例在实施过程中对国际食品贸易构成不当限制，则可能违背《SPS协定》。其次，《加拿大

① China Approves Additional Canadian Beef Facilities [EB/OL], 2013 - 11 - 03, www. asiapacific. ca/news/china - approves - additional - canadian - beef - facilities.

② 子墨：《贸易风向》，《中国经营报》2013年4月1日，第3版。

食品安全法》规定所有进入加拿大的食品必须符合加拿大的食品安全标准和监管要求，这实际上要求进口食品与国内食品必须符合相同的食品安全标准，而对于《SPS 协定》第 4 条规定的等效原则，该法本身并未提及。最后，《加拿大食品安全法》确立了很高的食品安全目标。2013 年 5 月 17 日，加拿大联邦政府发布了实施《加拿大食品安全法》的政策性指导文件——《加拿大食品安全行动计划》。该计划宣称旨在建立全球最为安全的食品安全体系。基于此种预期，我们可以预估在《加拿大食品安全法》的后续实施条例中很多食品安全标准将高于或异于《SPS 协定》确认的现行国际标准、指南或建议。此时就存在这些标准是否超过《SPS 协定》规定的“为达到适当的卫生与植物卫生保护水平所要求的限度”及是否存在“充分科学证据”的问题。

三　加拿大食品安全法律制度对我国的启示

加拿大食品安全法律制度的新发展为我国的食品安全治理提供了很好的比对和借鉴样本。在监管理念、监管机构建设、法律制度设计、法律制度执行等方面均值得我国借鉴，我们认为以下几方面尤为突出。

（一）我国应建立食品安全的合作治理理念

保证食品安全不仅是政府的责任，也是所有利益相关者的责任。我国的食品安全治理应实现从“监管中心主义”向“合作治理理念”的转变。这不仅是缓解我国政府独立监管“无法承受之重”的出路，也是食品安全治理的国际发展趋势。加拿大联邦政府（以 CFIA 为代表）在整个食品安全治理中，不仅是监管者，更是协调者和促进者。在整个食品安全管理层面，政府定位为“监管者、合法企业、非政府组织的合作伙伴和社会食品安全发展趋势的领导者”。[1] 加拿大联邦政府坚持以公共利益最大化为决策第一原则，在食品安全治理的各个环节强化与企业、非政府组织和消费者的合作，将消费者视为整个食品安全治理的重要参与者，鼓励非政府组织和企业研发、推广食品安全新技

① 陈继瑜：《美国和加拿大食品安全管理的模式对我们的启迪》，《武汉商务》2013 年第 2 期。

术和新标准。[①] 在食品安全法律规则的制定过程中，加拿大联邦政府能够广泛听取食品安全利益相关者的意见，给予科学家、食品产业界、非政府组织和消费者一定的决策参与权，使其规则能够尽量体现多种利益的协调，同时也为规则的执行奠定良好的基础。反观我国，在食品安全法规及食品安全标准的制定过程中，对于科学家、食品产业界、非政府组织和消费者的意见往往听取不足。这也是我国某些食品安全标准或法规一出台，就首先招致科学家的抨击和广大消费者不信任的一个重要原因。以此为启示，我国应确立食品安全合作治理的理念，建立和发展便于非政府行为体参与食品安全治理的制度体系。目前至少可以从以下几个方面入手：（1）简化和便利食品安全相关社团，包括食品企业协会、消费者团体、食品科学学术团体等的登记手续，并为其开展活动提供法制保障和必要的财政支持。（2）促进食品企业的自我规制。企业是食品安全治理的第一责任人，企业对食品安全自我规制的根本动力源自自身参与市场竞争的需求。因此，可以通过建立食品安全信用档案系统、企业社会责任机制、定期发布食品安全指引来加强食品企业的自我规制。此外，应鼓励企业制定和实施高于国家标准的自愿性企业标准。有时较强制性公共规制，自愿性的私人规制更有效率。（3）完善消费者参与机制。消费者具有参与食品安全治理的内在动力，但其参与能力却往往受制于成本和信息问题。消费者不清楚他们在食品安全治理决策方面的权利以及如何使用这些权利。近年我国政府已开始关注消费者在食品安全治理中的作用。其中一个表现即从中央到地方开通了多个食品安全信息网站平台，如中国食品安全网、上海食品安全网、广东省食品安全网、广州食品安全信息网等。但这些食品安全信息网站大多仍处于信息“从政府监管部门到消费者”的单向流动阶段。我国食品安全监管及相关政府部门应在现有基础上，建立方便消费者使用、信息双向流动的食品安全信息网站平台。通过该网站平台，食品监管机构可以及时、准确地向公众提供科学、权威的食品安全信息，同时，也可以快速收集消费者反馈的信息，将之作为食品安全监管决策，如发布食品安全预警、启动食品安全召回的重要信息来源。

---

① 例如在消费者食品安全教育方面，CFIA 与多个食品企业和非政府组织合作，在全国范围内建立了“消费者食品安全教育加拿大合作组织”。该组织开展的“食品安全”项目提出了家庭食品安全操作的四个核心要素：清洁、分离、烹煮和冷冻。

（二）加强我国食品安全监管机构的科技含量，建立“基于科学的监管体制”

科学在食品安全治理体系中将占据日益重要的地位，食品安全的风险监测、风险评估、标准制定、检验检测等关键制度的建立和完善无不依赖于食品科学技术所能提供的科学结论和科学方法。加拿大 CFIA 的核心管理优势就在于拥有一个由科学家、技术人员、管理通才组成的核心团队，该团队通过每年和全球最先进的科学团队和管理团队的信息交流，保证其在全球范围内的管理竞争优势。而目前我国食品安全监管机构的科技含量不足，人员组成结构中，行政人员偏多，科学家、技术人员、管理通才偏少。我国应借食品安全监督管理体制改革的契机，加强食品安全监管机构的科技人员配置和实验室网络建设。同时，我国应制定食品安全基础研究和应用技术研究的国家发展计划，优先发展食品安全风险评估技术、食品安全检测技术、食品污染物残留控制技术和食品生产加工过程中的安全性控制技术。我国还应培育并实现食品安全认证机构和检测机构的社会化和国际化。最新通过的《加拿大食品安全法》《美国食品安全现代化法》均将第三方认证和实验室认证纳入食品安全监管的新工具，这也暗示着食品安全的检测和认证不仅将成为服务业竞争的新市场，而且也将成为一国食品贸易竞争力的重要组成部分。

（三）加强食品安全国际合作，强化我国的食品安全能力建设

《加拿大食品安全法》强调开展食品安全国际合作的重要性，并将其作为实现对进口食品的严格监管和开拓食品出口新市场立法目标的必要路径。我国应以此为契机，加强与加拿大在食品安全领域的国际合作，通过开展科技人员交流、合作建设实验室等提升我国的食品安全能力建设。实际上，我国与加拿大在食品安全领域的合作已有较好基础。2009 年两国共同举行了中加消费品安全、植检和水产品工作组会议，一致同意建立消费品安全紧急磋商机制。中国质量监督与检验检疫局与 CFIA 签署了《中加水产品进出口检验检疫工作组合作安排》《中加食品安全合作备忘录》《中国富贵竹输加植物检疫议定书》《加拿大苜蓿草输华卫生检疫条件议定书》《中加第一次植物会谈纪要》，草签



了《中加防治植物有害生物跨境传播合作协议》《加拿大粮食谷物油籽输华检疫要求议定书》等。此外，除政府机构之间的合作外，我国还应重视食品安全领域的民间合作与交流，加强食品工业界、学术界、消费者团体等非政府组织间的非正式联系和互动。

（四）利用现行食品安全国际法律机制对抗可能出现的贸易保护主义

由于《加拿大食品安全法》与WTO相关协议间存在潜在的冲突，我国应充分利用WTO体制下的食品安全法律规则和争端解决程序，为可能出现的贸易保护主义做好法律准备。因此我国需重视WTO体制下SPS委员会和TBT委员会的作用。SPS委员会和TBT委员会为成员间的磋商提供了经常性的场所，而成员磋商的过程也是一个信息交流和相互学习的过程，有利于成员间就食品安全领域的具体问题达成共识，从而实现卫生与植物卫生措施的协调和解决贸易争端之目标。具体到《加拿大食品安全法》，我国应关注：其一，在实施该法的过程中，加拿大将制定或更新众多食品安全标准。基于该法确立的食品安全目标，我们可以预估，很多标准将高于或异于《SPS协定》确认的现行国际标准、指南或建议。此时就存在这些标准是否超过《SPS协定》规定的“为达到适当的卫生与植物卫生保护水平所要求的限度”及是否存在“充分科学证据”的问题。其二，在实施该法的过程中，CFIA需制定相关的实施条例。这些条例的相关规定可能对其他成员的贸易有重大影响，因此就存在这些措施的制定过程是否符合《SPS协定》规定的透明度原则的问题。我国应追踪《加拿大食品安全法》的实施过程，及时在SPS委员会和TBT委员会的会议上提出我国关心的食品安全贸易措施问题，并提交讨论议案，谋求相关问题的磋商解决。

B.15
加拿大环境治理研究

黄亮雄*

摘　要：

加拿大治理环境的成功经验在于面对一系列的生态和资源问题的挑战，实施了可持续发展战略，具体体现在环境立法、规划制定、管理手段到经济政策与法律措施等方面。本文着重分析加拿大环境治理中的发展战略、法律制度、经济政策，从而为中国环境的治理提供借鉴。

关键词：

加拿大　环境治理　发展战略　经济政策　法律制度

加拿大是世界经济强国，是公认的在环境保护与生态建设方面卓有成效的国家。本文将重点介绍加拿大环境治理的经验。

一　加拿大生态环境概述

加拿大位于北美洲北部，东濒大西洋，西临太平洋，北靠北冰洋，南接美国本土。国土总面积为997.061万平方公里，约占地球面积7%，仅次于俄罗斯，是世界上面积第二大国家。加拿大人口只有3300万（2011年），约占世界总人口的5%。加拿大海岸线约长24万公里，是世界上海岸线最长的国家。加拿大的生态环境和资源环境多种多样，颇具特色。

---

* 黄亮雄，经济学博士，讲师，广东外语外贸大学广东国际战略研究院研究员。研究方向：国际经济学、环境经济学、区域经济学。

加拿大的森林覆盖面积约440万平方公里，占全国面积的44%，居世界第六位。可伐林面积360万平方公里，其中针叶林占80%，落叶林占20%，为世界第三大林业大国，占世界森林资源的10%。

加拿大淡水资源丰富，全国河流纵横，湖泊星罗棋布，淡水覆盖面积达75万余平方公里，约占全国总面积的7.5%，占世界淡水面积的15%，居世界之首。五大湖区，即苏必利尔湖、密歇根湖、休伦湖、伊利湖、安大略湖，处于美国和加拿大交界之处，五大湖储水量相当于地球上淡水总量的1/4。除了密歇根湖完全在美国境内，其他四湖均属两国共有。加拿大拥有9.26万多平方公里湖面。加拿大境内还有数不胜数的大小湖泊，比如，大熊湖、大奴湖的面积都超过五大湖。此外，还有温尼伯湖、阿瑟巴斯卡湖、赖因迪尔湖等。加拿大河流众多，主要河流有马更些河、育空河、圣劳伦斯河、纳尔逊河、皮斯河、丘吉尔河、萨斯喀彻温河等。马更些河全长4241公里，是全国最长的河流，流域面积180万平方公里，航程约2800公里。圣劳伦斯河全长3000公里，是五大湖的咽喉，把五大湖的湖水排入大西洋，其流量之大在北美仅次于美国的密西西比河，使大西洋的运输可以直达五大湖周围地区。

加拿大地大物博，资源丰富，已开采的矿产有60多种，储量和产量居世界前列的有镍、铁、铅、锌、石棉、钾盐等，金、银、铜、铀、石油、天然气、煤等储量也比较丰富，矿产品大部分外销，主要出口美国、日本和欧洲等地，矿产品出口总值居世界前列。加拿大可耕地面积占全国土地面积的12%，农业用地面积占全国土地面积的7%，约7000万公顷。圣劳伦斯河谷地区土地肥沃，雨水充足，是重要的农区，盛产水果、蔬菜、肉类和乳制品等。大西洋和太平洋沿岸水产丰富，盛产鲤鱼、鲑鱼，是世界有名的大渔场。

加拿大优越的自然环境为野生动物提供了较好的生存空间。为控制环境污染、维持生态平衡、保护野生动物，加拿大设立了禁猎区和保护区。禁猎区和保护区均属国家所有。加拿大野生动物保护局分管全国各地的鸟类禁猎区和野生动物保护区。除国家禁猎区和保护区外，各省还设有野生动物保护机构和鸟类保护区。加拿大为保护候鸟，设立了受保护的一些湿地和沼泽，为候鸟经过加拿大提供栖息地。

二　加拿大环境保护的可持续发展战略

加拿大在保护生态环境过程中，注重制定可持续发展战略，并通过绿色计划、《绿色政府指南》、环境与经济圆桌会议、环境与可持续发展专员等机制，促进整个国家的经济社会与生态环境协调发展。

（一）联邦政府绿色计划和《绿色政府指南》

为了更好地施行可持续发展战略，加拿大实施了联邦政府绿色计划，并发布了《绿色政府指南》。

绿色计划于1990年12月由联邦政府发布实施，该计划反映了加拿大政府在保护环境和可持续发展的基本立场和采取的战略对策、行动措施。加拿大联邦政府超过40个部门和相关机构参与该计划，具体实施的共有100多个项目，涵盖保护空气、水和土地资源，保护生态和物种，建立可持续发展实施和评估制度等8个领域。

《绿色政府指南》于1995年由加拿大联邦政府发布，对政府部门促进可持续发展的行为提出要求、进行规范。该指南具体包括五个方面：（1）自然资源的可持续发展，政府推行的农业环境战略、森林战略、海洋管理战略等，要对可再生资源的可持续发展提供保证，要确保不可再生资源的有效利用，进而支持就业，支持经济社会发展；（2）保护个人健康和生态系统，要防止有毒物质在动植物体内积聚，积极采取污染预防办法，保护有代表性地区；（3）履行国际义务，包括保护臭氧层、减少温室气体排放和保护生物多样性；（4）促进公平、公正，确保当代可持续发展支出与收益的公平分配，确保代与代之间支出与收益的公平分配；（5）改善生活质量，提高福利水平，要提高资源利用和环境效率，支持针对可持续发展的创新，完善可持续发展的度量方法。

（二）环境与经济圆桌会议

通过社会协调与合作的模式推进可持续发展，是加拿大实施可持续发展战

略的突出特点，环境与经济圆桌会议很好地反映了该点。

“环境与经济圆桌会议”由各领域各部门代表组成，具体包括政府、工商界、劳工、环境组织、学术界和土著等，这些代表均具有一定的声望，拥有一定的决策权或发言权。如，各省圆桌会议由15～28名兼职成员组成，有相当部分省长出任该省圆桌会议主席，每个圆桌会议都设有5～25人的常设秘书处，处理日常工作。

环境与经济圆桌会议相当于社会各界针对环境可持续发展问题的论坛，鉴于会议成员都具有一定的声望，其决策有一定的代表性，环境与经济圆桌会议得到广泛的支持，对社会各界有一定的指导作用，从而行使了跨部门的协调职能。环境与经济圆桌会议主要商讨和制定符合当地实际的可持续发展战略，向有关部门和公众提出建议。

（三）环境与可持续发展专员和环境审计

在推进可持续发展的过程中，加拿大设立了环境与可持续发展专员，开展了环境审计，制定了《审计长法》，对可持续发展战略的实施进行监督。

1. 环境与可持续发展专员的主要工作

①向众议院提交年度报告。报告内容包括各部的可持续发展战略、绩效审计、特别专题等。②指导政府部门制定和提交环境与可持续发展战略。③管理运作环境请愿。环境请愿是加拿大公民和组织就环境与可持续发展方面关心的问题向联邦部长提出关切，并获得及时答复的正式过程。

2. 环境审计报告主要内容

①有毒物质的再生。②联邦境内各种污染源的处置。③北方地区的废弃矿井。④生物的入侵。⑤可持续发展战略。⑥公众有权了解关于环保诉状的情况。

三　加拿大环境保护的立法

加拿大环境立法分为联邦和省两级。联邦环境立法除了在联邦土地上适用外，还对各省的环境立法起到指导和协调作用。从联邦环境立法看，目前加拿

大联邦议会主要制定施行的重要环境保护法律，包括环境保护法、环境评价法、渔业法及其条例、濒危物种法、危险物品运输法、国家公园法、水法、有害物质控制法等。在各省（区）级环境立法方面，各省议会分别在环境保护管理、废物管理、森林、大气污染、水污染、废物运输等方面均制定有地方法律。在各省制定的环境保护法律中，有些是与联邦环境法律相协调配套的，有些则是根据本地环境问题特点制定的。在联邦立法层面，加拿大环境保护法、环境评价法具有特殊意义。

1. 环境保护法

加拿大于1988年首次颁布《加拿大环境保护法》。2000年3月31日，加拿大又实施了新的环境保护法。

《加拿大环境保护法》谋求实现可持续发展，将环境、经济和社会因素综合予以考虑；认可生态系统途径的重要性，承诺执行谨慎预防原则和环境优化的政策，不得以延迟节省成本措施为理由来预防环境退化；实际消除持久性和生物聚集性的有毒物质及其对它们的管理和控制；提高执行环境标准、生态系统目标、环境质量指导方针和行为准则等方面的国家领导能力，在环境决策中应当尊重科学和传统，通过与各省、地区和土著人民的合作，解决环境问题、提高环境质量水平并最终实现可持续发展；重申“谁污染，谁付费”原则；明确土地利用必须与污染预防、保护环境和人类健康相一致；确保安全和有效地使用生物技术以保护生态环境和人类健康；履行保护环境的国际义务。

2. 环境评价法

加拿大于1973年确立环境影响评价制度。1984年，《环境评价与审查程序指南命令》被通过，为联邦环境评价提供了最早的法律依据。《加拿大环境评价法》于1990年首次以法案的形式公布于众，1995年1月正式生效。2001年，加拿大议会出台法案，对环境评价法进行审查和修订，环境署被赋予三个工作目标：提高环境评价程序的可预期性、提高评价质量、确保有意义的公共参与。

根据加拿大环境评价法，加拿大环境评价署全面负责执行与管理联邦的环境评价工作，主要职责为：①执行《环境评价法》；②鼓励公众参与环境保

护；③推行培训，提高环境评价质量；④向审查小组、仲裁及相关研究提供服务；⑤推进环境评价学科及实践管理；⑥推进环境评价决策工具的作用。[①]

四　加拿大环境保护的经济政策

保护环境的经济政策是指按市场运行的规律，使用价格、税收、财政等经济手段，影响和调节市场经济主体的行为，以推动经济和环境可持续发展的政策体系。下面重点介绍加拿大的环境保护的经济政策。

（一）经济政策工具

加拿大政府主要采用了产业、金融、财税、贸易等一系列政策手段推进环境与经济的可持续发展。

1. 产业政策

产业政策是加拿大环境保护的核心政策，是其他经济政策的载体。加拿大制定和实施了包括科学研究和产业结构调整在内的一系列政策。

在科学研究领域，加拿大致力于支持可持续发展的科学研究。加拿大的经济发展主要靠以自然资源为基础的对外贸易。为了寻求新的发展动力，提升国际竞争力，加拿大不断增加对科学研究与开发的投入，并以此为契机，扶植相关产业的发展。加拿大“全球变化研究”项目就是典型的例子。由此可见，加拿大十分重视资助有国际竞争潜力的项目。

在产业结构调整方面，加拿大重视扶持环保产业。近年来，加拿大十分重视绿色、环保、低碳等产业的发展。政府成立基金资助企业进行环保、低碳、绿色技术的研发。在国家政策的鼓励下，加拿大环境产业发展迅速，目前有约8000家环保企业，其中约1/3从事环境技术和相关设备的生产和研究，约2/3为环境服务公司，环境产业从业人数达22万人，产值占加拿大GDP超过2%。政府还在资助从事环保的企业成立环保产业协会，鼓励这些协会为中小企业提

① 王彬辉：《2009年加拿大〈环境执行法案〉及其借鉴意义》，《中国人口·资源与环境》2011年第12期。

供环保方面的咨询、决策支持服务。

2. 金融政策

加拿大的金融政策主要体现在：第一，对企业进行有利于环境保护投资而产生的非市场效益进行补偿，提供可持续发展项目和开发的信贷优惠政策等。第二，建立国家环保或可持续发展基金，成立相关的专业银行、环保投资信托公司等，筹集更多的资金，为环境保护提供支持。第三，允许发行中长期环保债券，筹集大型环保和生态工程所需的资金，并鼓励各种类型的投资主体，采用多种渠道筹集可持续发展的资金。第四，动员各单位，对可持续发展投资项目的贷款条件和折旧等提供优惠政策。

3. 税收政策

以矿业开发为例，加拿大采取多种形式的差别税率，建立了促进矿山可持续发展的税收体系。“加工补贴”和“资源补贴”是当中重要的措施。为了刺激矿业企业在本地进行矿产次加工，加拿大各省实施“加工补贴”，如果选择本省欠发达地区进行加工，则根据不同的地区和经营活动，给予不同程度的优惠。为鼓励矿业投资，加拿大又制定了“资源补贴”措施。这种优惠措施允许企业在一定范围内减免缴纳所得税。

征收“碳税”是减少温室气体排放的重要税收工具。2008 年，加拿大不列颠哥伦比亚省开始实施“碳税”计划。该省的“碳税”是一种收入中性的税收。据估计，到 2020 年，仅仅通过“碳税”一项温室气体减排措施，哥伦比亚省每年可减少二氧化碳排放 300 万吨。

4. 贸易政策

加拿大推崇贸易自由化，以此来推动环境保护。例如，加拿大参与多个贸易组织以及国际环境保护组织的活动。与此同时，加拿大主动降低关税，为世界各国进入加拿大市场提供机遇。

在环境问题的国际合作方面，加拿大国际研究与发展中心和加拿大国际开发署是加拿大主要的对外援助机构。这两个机构均把环境领域的国际合作与援助列入其最优先考虑的项目，并为促使欠发达国家的可持续发展提供支持和帮助。

（二）市场运行机制

加拿大保护环境，促进可持续发展的市场运行机制主要有产权界定与管理机制、资源开发的许可制度、许可证的交易机制等。

1. 自然资源的产权界定与管理制度

土地是基本的生产和生活资料。加拿大的土地产权形式分为联邦公有、省公有和私人所有土地三种，实行土地所有权、处置权和管理权基本一致的管理体制，即联邦政府、省政府和所有者各自管理各自的土地。但是，各级政府和业主的管理，对土地的使用和保护，要符合联邦和省的法律法规。土地上的矿产资源也分属联邦和省政府拥有，各级政府负责管理辖区内的矿产资源，但铀矿除外。加拿大的《原子能管理法》规定，全国的铀矿由联邦政府所有和统一管理。

加拿大的矿业管理部门分联邦和省两级，两级是分工和协作的关系。各级政府分别按各自的立法管理权限履行职责。联邦自然资源部是联邦政府的主要管理部门，其职责主要包括：在国有土地或海域上的矿业活动、国有企业有关的矿业活动、环境保护和保护区、财政和金融政策；国际贸易和国际投资；全国矿业活动信息及统计；统一协调联邦和各省在矿业问题上的合作；核能源，包括铀矿开采。加拿大的省拥有对其管辖区内的能源和矿产资源的所有权和立法管理权。省级矿业管理部门的职能主要包括：矿产资源的勘探、开发以及矿山的建设管理等。

加拿大的森林资源丰富，主要为国有林、省有林、地区所有林和私有林四类，93%的森林为公有林，其中各省区管辖的省有林占77.6%，育空、西北和努纳武特等三个地区拥有13.9%，林业公司、个人或共同所有的民有林占6.8%，由联邦政府管辖的国有林仅占1.9%。由于森林资源的产权主要属于各省，故森林资源的管理权主要在省政府，各省都设立相应管理部门，如林业局。

2. 自然资源开发的许可制度

自然资源开发利用的许可制度是指矿产和能源的开发、土地的利用和转让、森林的采伐、渔业捕捞等活动都应得到相应部门审批许可。这里以森牧业

为例，介绍加拿大在自然资源使用上的许可和认证制度。

森林认证是促进森林可持续经营的有利的外部工具。森林认证是指，按照已制定的一系列原则和标准对森林现有的经营状况进行独立认证，完成认证后，经营者可提出要求证明自己的森林是可持续经营的。加拿大的森林认证工作早在1998年就开始了，加拿大纸业协会与其成员联合组织了多次会议来证实他们的森林是可持续经营的。一般地，每年他们都总结经验，以不断推动可持续经营。与此同时，为了更好地开展活动，加拿大纸业协会积极促进成立可持续林业认证联盟。以大不列颠哥伦比亚为例，从1998年至今已有超过40%的森林被认证。

3. 许可证的交易机制

发放交易许可证实际上是一种界定产权的方法，持有该许可证，就拥有使用一定限额的某种公共资源的权利，或者拥有一定程度的污染环境的权利。以控制污染为例，政府通过向企业发放和分配许可证，来降低污染的水平。加拿大安大略省南国河流域的排污权交易就是典型的排污权许可证交易机制。

南国河流域位于渥太华与河康沃尔市之间，面积3900平方公里，总人口约12.5万人。过去，南国河的磷含量超过了省级水质标准线，有时高出规定上限的4倍多。为了解决这一问题，南国河环保组织制定并实施了一个水质交易项目，名为“全面磷管理”，作为清洁水计划的一部分。项目规定，排放者若想在洪峰期向河道排放含磷废水，必须协助控制来自其他面源污染物（如农业废水）的含磷量。南国河环保组织和排放者达成了协议。根据协议，排放者将向南国河环保组织支付一定费用，换取磷排放权。然后南国河环保组织再把所取得资金用于“清洁水计划”。那些有资格获得资金的项目必须要能够防止含磷物质进入河道，从而消除未来处理或清除的必要。项目必须是长期的，并能够计算出含磷物质的减少量。具体例子包括肥料储存设施、谷仓废水排放控制以及防止牲畜接近河道。

该项目的实施成功降低了南国河流域里的磷含量。另外，项目还带来了其他环境收益，包括含氮化合物、沉积物、细菌等病原体异类污染物排放量的降低以及流入河道的其他有毒物质数量的减少。该项目还带来双重的经济效益。



全面磷排放的管理为达到甚至超过省级部门对磷排放量的要求提供了一个更高效的办法，同时也为“清洁水计划”和土地所有者实施基本改进项目的提供了资金来源。

五　加拿大环境治理对中国的启示

加拿大与中国有众多相似之处，比如，两国都是世界上的国土面积大国，都有着多样化的自然生态，总量上都拥有丰富的自然资源。然而，在很多方面，加拿大与中国又有着很大的不同，如，所处的经济发展阶段，人均国内生产总值和国民生活水平，尤其是3000多万人口与13亿人口总量，等等。但是，不论有多少的同与不同，加拿大在环境治理方面的战略、政策措施，对中国建设生态文明，推进可持续发展，建立环境友好型、资源节约型社会，有着重要的启示。[①]

（一）实施可持续发展战略

面对一系列的生态和资源问题的挑战，加拿大实施了可持续发展战略，推进环境、资源和经济的可持续发展。这就启发我们应从自身的国情出发，实施可持续发展战略，探索人与自然和谐共处的发展模式。

实施可持续发展战略，既适应了全球发展的新趋势，也是我国经济社会发展的自身需要和必然选择。我国是一个人均资源拥有量匮乏的国家，客观上要求经济发展和环境资源相互协调，和谐共处。我国在发展过程中，特别是进入21世纪以后，在全面建设小康社会以及实现中国梦的过程中，将面临越来越大的人口、资源与环境的压力：人口众多、资源相对不足、环境污染日益严重。过去，以不断消耗资源、制造污染、排放二氧化碳为代价的传统发展模式已难以为继。为此，中共十八大报告强调把生态文明建设放在突出地位，十八届三中全会也强调加快建立生态文明制度体系。生态文明是“理性、绿色、

---

① 下文的观点主要参考李兴山、赵理文主编《环境与可持续发展：加拿大的经验与启示》，中共中央党校出版社，2010。

平衡、和谐”的集合，其核心是人与自然和谐发展。十八大报告进一步指出：“建设生态文明，实质上就是要建设以资源环境承载力为基础、以自然规律为准则、以可持续发展为目标的资源节约型和环境友好型社会。”

（二）完善可持续发展的制度安排

加拿大实施可持续发展战略的重要特点是建立与完善各种制度，从环境立法、规划制定、实施管理到具体措施，都体现了制度的规范性和持续性。这就启示我们，中国建设生态文明，建设美丽中国，重在完善环境可持续发展的制度安排。

1. 完善法律制度

建立且完善与可持续发展有关的法律制度，是施行可持续发展战略和实现可持续发展管理制度化的途径，是建设生态文明的重要保障。法律制度，一是可持续发展方面的立法，具体为，经济领域涉及环境可持续发展的立法；保护环境和资源的立法；环境与经济、人口、产业、社会保障等相结合的立法等。二是执法，建立完善的可持续发展的法律实施体系和保障机制，加强环境执法，依法打击破坏环境的犯罪行为，重视污染纠纷案件民事审判工作等。

2. 完善市场交易制度

一是明晰环境与资源的产权，确定“谁使用、谁付费；谁污染、谁付费”的模式。二是排污权交易，即在总量控制的前提下，政府发放可交易的排污许可证，允许企业在排污交易市场上合法买卖许可证或指标。许可证交易是一种能降低社会成本的治理排污的有效方法。三是资源使用权交易。类似于排污权交易，只是应用到土地、森林、矿产等资源上的许可证交易。四是环保服务交易。支持成立一定数量和规模的专业化环保运营公司，建立和完善环境保护和治理的服务交易市场。

3. 完善税费制度

有关环境保护的税收制度主要包括污染税和资源环境税。在实施过程中，根据不同的情况，比如，针对环境污染程度不同实行差别税赋。对污染严重的产品实行高税，对低碳绿色产品则实行低税、减税和免税等。收费制度一般包括：对污染物排放征收排污费；对利用资源和环境征收补偿费；对生产和消费

过程中产生污染的产品征收使用费等。

4. 完善财政制度

采用财政基金、财政直接投资、财政贴息、财政补贴等手段，对有利于环境保护和资源有效利用的行为和活动给予鼓励与支持。值得注意的是，必须正确使用财政手段，不合适的财政手段反而会导致浪费，效率低下，并加重资源耗竭与环境破坏，背离生态文明的要求。

（三）采取与完善环境可持续发展的多种措施

在推进环境可持续发展中，加拿大运用了多种措施：有关于环境决策科学化、规范化的；有促进环境技术创新的；有加强政府部门环境责任的；有应对环境突发事件的；等等。这启示我们，中国建设生态文明、建设美丽中国，必须多方面采取和完善相关的方法措施。

1. 完善可持续发展的决策制度

在建设生态文明的过程中，要求综合考虑经济社会发展与生态环境，把经济与环境和谐发展的综合决策放在更加重要的位置。要强化可持续发展的综合机制，把生态文明目标纳入经济社会发展的年度计划和中长期规划，对环境有重要影响的经济和社会发展重大决策要实行公众听证，逐步推行综合决策的规范化和法制化。在中国“政治集权、经济分权”的治理背景下，要建立绿色国民经济核算体系，把环境绩效纳入政府和领导干部的政绩考核体系，建立有效的环境管理制度，并建立评价责任制。

2. 加大对生态环境保护的资金投入

一是建立以政府主导的多元投资机制，政府发挥主导作用，切实担负起承担环境保护投资的责任，同时通过政策引导，调动社会力量进行环保投资；二是积极推进污染治理的市场化，鼓励企业治理污染，鼓励开办治理污染企业，对污染治理企业实行特殊税收优惠政策；三是完善以税费为核心的环境经济政策筹集环保资金的制度，加强排污费征收和管理，完善城市污水和垃圾处理收费制度，在条件成熟时开征环境税。

3. 鼓励环境保护的科技创新

重点开展清洁生产、循环经济、生态农业、节能、节水等各种有利于改造

传统发展模式的科技手段，支持区域污染治理、工业污染防治和生态保护等重大环境技术攻关，组织开发、推广重大环境污染防控技术与装备，扶持环境科学、环境标准的基础研究，促进企业提高污染治理的科技含量。

4. 积极参与环境保护的国际合作

中国在发展与环境治理的过程中，要关注全球的可持续发展的动态，与各国加强合作，努力遏制全球环境问题持续恶化的趋势，为区域性和全球性的环境保护做出应有的贡献。同时，在国际环境合作中更多地引进资金、技术和管理经验，促进我国生态文明建设事业的健康发展。此外，要认真履行国际环境公约，严格维护国家环境权益。

参考文献

矫波：《加拿大环境保护法的变迁：1988～2008》，《中国地质大学学报》（社会科学版）2009 年第 3 期。

李兴山、赵理文主编《环境与可持续发展：加拿大的经验与启示》，中共中央党校出版社，2010。

毛艳云、苏多杰：《加拿大环境与可持续发展政策的新动向》，《攀登》2005 年第 6 期。

王彬辉：《2009 年加拿大〈环境执行法案〉及其借鉴意义》，《中国人口·资源与环境》2011 年第 12 期。

王彬辉：《加拿大环境法律执行机制变革及其借鉴意义》，《当代法学》2012 年第 1 期。

王玉明、邓卫文：《加拿大环境治理中的跨部门合作及其借鉴》，《岭南学刊》2010 年第 5 期。

B.16

加拿大环境领域的合作治理模式及借鉴

蔡 岚*

摘 要：

环境领域的诸多问题都是复杂的、跨域跨部门、涉及多面的公共治理难题。合作治理是近年在西方国家出现的旨在解决跨域跨部门公共问题的一种治理形式。加拿大各级政府通过建立有效的合作平台，实施全社会协商一致达成共识的合作治理，取得了明显的环境保护效果，其做法和经验值得借鉴。

关键词：

加拿大 环境治理 合作治理

在经历了30多年的改革开放以后，我国的综合国力取得了相当的成就，但付出的环境代价也相当惨重。目前中国面临着大气污染、水环境污染、垃圾处理、土地荒漠化和沙灾、水土流失、旱灾和水灾、生物多样性破坏、持久性有机物污染等重大环境问题。环境保护部环境规划院公布的环境经济核算结果表明，连续5年，我国环境退化成本从5118.2亿元提高到8947.6亿元，增长了74.8%；虚拟治理成本从2874.4亿元提高到5043.1亿元，增长了75.4%。[①] 这说明，我国经济发展造成的环境污染代价持续增长，环境污染治理和生态破坏压力日益增大，环境保护已成为我国迫在眉睫的重大问题。

加拿大是实现可持续发展战略最积极和最有成效的国家。近年来，加拿大

---

* 蔡岚，管理学博士，副教授，广东外语外贸大学政治与公共管理学院。研究方向：地方政府、区域公共管理和城市管理。

① 《我国经济发展付出巨额环境代价 呼唤绿色GDP》，http://www.ccidreport.com/market/article/content/3698/201202/248749.html。



面临的主要环境问题涉及资源管理、气候变化、大气污染、水污染和固体废弃物管理等方面。虽然我国和加拿大的政治制度、经济发展阶段不同，但面临的环境问题和环境治理过程中有许多共同之处，因此，加拿大环保治理的经验，尤其是近年来，加拿大各级政府通过建立有效的合作平台，实施全社会协商一致达成共识的合作治理，取得了明显的环境保护效果，其做法和取得的经验值得借鉴。

一 何谓合作治理

合作治理是近年在西方国家尤其是加拿大和美国出现的，旨在解决跨域跨部门公共问题的一种新的治理形式。它的出现一方面是基于全球化时代的来临，行政管辖边界变得越来越模糊，“政府机构一再发现，因为组织边界的分割，很难去实现公众的需求。在一个快速变化的世界里，最佳的解决方案不是重新设计组织图表，而是融化组织间的强大边界”。[①] 另一方面，现代社会的奇特问题（wicked problem）不断出现，[②] 没有一个政府部门有足够的能力去解决这些问题，传统的管理手段日益捉襟见肘。在这样的背景下，合作治理应运而生。

那么，怎样的治理模式叫作合作治理？近年有代表性的理解有以下几类。

第一类研究认为合作治理是“由政府发起的，一个或多个政府部门与非政府部门一起参与正式的、以共识为导向的、商议的、旨在制定或执行公共政策或管理公共事物或资产的治理安排”。[③] 这类研究强调合作治理的发起者是政府，强调政府在合作治理中“对合作过程适度管理”，[④] “设置和维护明确的

① Gore, Albert, “Creating a Government That Works Better and Costs Less: Report of the National Performance Review” . Washington , D. C. : U. S. Government Printing Office. 48.

② Rittel , Horst , Melvin Webber, “Dilemmas in a General Theory of Planning”, Policy Sciences 4: 155 - 169.

③ Ansell, C. , Gash, A. , “Collaborative Governance in Theory and Practice” . Journal of Public Administration Research and Theory, 18 (4): 544.

④ Ryan, Claire. , “Leadership in Collaborative Policy-making: An Analysis of Agency Roles in Regulatory Negotiations” . Policy Sciences 34: 221 - 245.

基本合作规则、建立相互信任、促进对话”,[①] 是“合作过程的管家，促进和维护合作过程”。[②]

第二类研究认为合作治理是“一组相互依存的利益相关者，通常来自多个部门（公共的、私人的以及非营利部门），为了解决一个复杂的、涉及多面的公共难题而协同工作并制定相关政策的过程和制度”,[③] 强调合作治理是一个协商的过程。[④] 协商的行为表现为，参与者公开地共享解决问题的信息和知识，一视同仁地对待所有参与者的意见，并且在做出集体结论之前周全地考虑所有可获得的信息。协商过程往往以对话为特征。认为“如果没有真正的对话，合作治理中的利益相关者就无法从他们的多样性和相互依存的关系中获益”。[⑤] 因此，通过协商，能厘清与决策有关的多种利益和观点,[⑥] 这将有助于更好地理解不同的利益相关者的真实想法及其原因。这也有助于寻找对公共难题的可替代解决方案。通过这种方式，合作治理在大多数利益相关者的最重要的问题上能达成集体决策。

第三类研究认为合作治理是“为了实现一个公共目的，使人们有建设性地参与跨公共部门，跨不同层级政府，或跨公共、私人、公民团体的，公共政策制定和管理的过程和结构”。[⑦] 这些理解不局限于仅仅是正式的、政府发起的合作，也不局限于政府和非政府部门的参与。它包含多伙伴治理，既包括政

---

① Lasker, Roz D. , and Elisa S. Weiss. , “Broadening Participation in Community Problem-solving: A Multidisciplinary Model to Support Collaborative Practice and Research” . Journal of Urban Health: Bulletin of the New YorkAcademy of Medicine 80: 14 – 60.

② Chrislip, David, and Carl E. Larson. , “Collaborative Leadership: How Citizens and Civic Leaders Can Make a Difference” . San Francisco, CA: Jossey-Bass.

③ Taehyon Choi. , “Information Sharing, Deliberation, and Collective Decision-Making: A Computational Model of Collaborative Governance” . Doctoral Dissertation of University of Southern California: 4.

④ Bouwen, R. and Taillieu, T. , “Multi-party Collaboration as Social Learning for Interdependence: Developing Relational Knowing for Sustainable Nnatural Resource Management” . Journal of Community&Applied Social Psychology, 14 (3): 137 – 153.

⑤ Booher, D. E. , “Collaborative Governance Practices and Democracy” . National Civic Review, 93 (4): 32 – 36.

⑥ Healey, P. , “Consensus-building Across Difficult Divisions: New Approaches to Collaborative Strategy Making” . Planning Practice and Research, 11 (2): 107 – 116.

⑦ Kirk Emerson, TinaNabatchi, Stephen Balogh. , “An Integrative Framework for Collaborative Governance” . Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access 5: 1 – 30.

府之间、私人部门、公民社会和社团，还包括联合政府，以及诸如公私伙伴、私营和社会伙伴、联合管理等多种混合安排制度。它们还包括许多与集体资源管理有关的、以社区为基础的合作，以及政府间合作，诸如由联邦和州政府共同治理州际河流流域，还有联邦机构之间在公众健康或气候变化研究方面的合作。①

综合学者们的研究，发现无论对合作治理持何种理解，都不约而同地强调了合作治理的三个特点：第一，合作治理是为了解决那些仅凭政府部门，或仅靠单个组织而无法解决的公共难题，通过政府、企业、社会团体、公众等共同参与和协商，取得共识，来制定和执行政策的治理模式。第二，合作治理最大的特点是以共识为导向。合作治理不同于官僚层级制，信息传达至最上层再由决策者综合信息后选择一个方案，② 也不同于专家咨询制，各种专家给出不同的信息和建议，最终最后的方案呈献给决策者，③ 合作治理的目标是在众多的参与者之间达成共识。④ 相比于官僚层级命令或多数投票制，协商过程可能需要更多的时间来做出决策。但一旦达成共识，那么合作治理的决策执行将是顺利和迅速的。⑤ 第三，合作治理的决策过程是集体的、平等的。“没有实质决策权的参与不是合作治理，那只不过是咨询或听证”，“每一个参与者在集体决策中有平等的机会来反映其偏好，是一个集体的平等的过程”。从平均主义的角度来看，用合作治理来制定决策可以增进利益相关者的平均满意水平，尤其增进决策的可接受度。⑥

加拿大近年在环保领域创新了政策制定和执行模式，实施全社会协商一致

---

① Dorothy M. Daley.， “Interdisciplinary Problems and Agency Boundaries：Exploring Effective Cross-agency Collaboration” . Journal of Public Administration Research and Theory 19：477 –493.

② Carley，K. M.， “Organizational Learning and Personnel Turnover” . Organization Science，3 （1）：20 –46.

③ Van Swol，L. M.，Ludutsky，C. L.，“Tell Me Something I Don't Know：Decision Makers' Preference for Advisors with Unshared Information” . Communication Research，34 （3）：297 –312.

④ Thomson， A. M.， Perry， J. L.， “ Collaboration Processes： Inside the Black Box ” . Public Administration Review，66：20 –32.

⑤ Booher，D. E.，“Collaborative Governance Practices and Democracy” . National Civic Review，93 （4）：32 –46.

⑥ Halley，J. D. &Winkler，D. A.，“Classification of Emergence and Its Relation to Self-organization”. Complexity，13 （5）：10 –15.



达成共识的合作治理，取得了满意的政策绩效。在每年世界最佳居住城市评选中，加拿大是国内城市名列前茅最多的国家之一。

二 加拿大环保合作治理的具体机制

近年来，加拿大社会各界不断呼吁，要求改革低效的环保政策制定体制。呼吁改革的声音主要有四种：第一，认为环保政策的制定是碎片化的，往往注重单独解决污染源或污染行业的问题，而极少以部门间的合作来协同治理环境，[①] 而且认为加拿大的环保政策太过于应对式，往往出现了环境问题才以应对，而不是事先积极地采取措施预防。第二，认为环境治理太过于以项目为导向，而不注重环保政策制定过程的研究。[②] 这种"头痛医头，脚痛医脚"的方法使环保规章制度相互矛盾，无法全面地整体地解决环境污染问题。第三，认为这种体制的主要问题是，公民很少参与环保政策制定过程，因而制定出来的政策的合法性问题受到质疑。无论是政府官员自身，还是社会公众，都普遍认为，这种封闭式的政策制定模式无法保障企业和公众的利益。第四，环保政策的执行机制也有问题。市政府、省政府和联邦政府，不同层级政府制定的环保政策有大量的内容重复、交叠，并且就政策实施范围也经常相互扯皮，政策执行困难重重。[③]

凡此种种批评最终矛头都指向了政府，认为政府在制定、执行环保政策，以及解决环境问题方面严重缺乏部门合作和公众参与，导致行政管辖的重叠和政出多门。[④] 日益高涨的改革呼声，推动了加拿大政府最终创新了环保领域的政策制定和执行机制，即通过社会各界广泛协商以达成共识，在政府之间、私

---

① Dunn, Allison M. , "A Relative Risk Ranking of Selected Substances on Canada's National Pollutant Release Inventory" . Human and Ecological Risk Assessment15 (3): 579.

② Crawford, Jonathan. , "Environment Canada to Tighten Clean Air Guidelines for Ozone, Soot" . SNL Energy Daily Coal Report.

③ The Right to a Healthy Environment: Revitalizing Canada's Constitution. Reference and Research Book News 4, Dec 2012.

④ Edward A. Parson, Jone F. Kennedy. , "Environmental Trends and Environmental Governance in Canada" . Canadian Public Policy. Vol XXVI, S123 - 143.



人部门、公民社会和社团等多方平等协商对话的基础上进行合作治理。圆桌会议就是加拿大人广泛协商进行合作治理的平台。

（一）圆桌会议的定位和作用

圆桌会议的全称叫作“加拿大全国性环境与经济圆桌会议”（简称“圆桌会议”），其名称很好地诠释了其使命。首先，它是“全国性”会议，而不是“联邦”或“中央”会议；其次，它是“圆桌会议”，而不是像其他的向政府提供建议的团体命名为“理事会”，表明其成员的平等参与和共同决策；最后，它是“环境与经济”会议，而不只是“环保”或其他仅限于环境问题事务的会议。加拿大圆桌会议的定位是，作为一个独立论坛，在公民中树立并维持其高度公信力，其目的是“促进并推动所有加拿大人接受并执行可持续发展的信念和计划”。[①] 作为一个制度创新，圆桌会议主要有三个作用：第一，环境治理改革的催化剂作用。圆桌会议主要是提供一个新的制度性框架，以有利于在加拿大全国范围，就环境问题界定和环保行动的优先排序等方面达成共识。在这方面，参会者遵照《布伦特兰报告》[②] 提出的“责任共担”原则开展工作，所有参会者都共享决策权。第二，咨询作用。作为加拿大总理和联邦政府的智囊，圆桌会议就如何把可持续发展纳入政府决策和长远规划而提出建议。第三，率先垂范作用。作为各行业领域的舆论领袖，圆桌会议的成员将引导其行业接受并执行圆桌会议的各项决策。

（二）圆桌会议的成员组成

加拿大全国性环境与经济圆桌会议由加拿大总理直接领导，其最大的特点在于，参与圆桌会议的代表，是来自加拿大各部门各阶层的意见相左的人员，而不是像其他由政府发起的论坛那样，参会代表都来自利益一致的团体。圆桌会议的25名成员来自企业、政府和非政府组织等社会各界，包括环保组织、

① Jean Pasquero.，“Supraorganizational Collaboration：The Canadian Environmental Experiment”. The Journal of Applied Behavioral Science. 27：38－64.

② 这里指的是1987年格罗·哈莱姆·布伦特兰夫人递交给联合国的《布伦特兰报告》，其中将可持续发展定义为“既满足当代人需求，又不对后代人满足其需求的能力构成危害的发展”。

工会、大学和当地居民。其中，企业有6个或7个席位，联邦和省政府也有6个或7个席位，环保人士占3个席位，其余席位归属各类非政府组织。[①] 成员名额的分配比较灵活，视情况而定。企业代表包括大型制造类企业或者中小企业的行政总裁或者其他高级管理人员。政府代表包括强势的财政部部长，或者是工业部部长、科技部部长、环保部部长。环保部部长作为政府主要执行委员会成员，升级为高级部长。圆桌会议上所讨论的内容和决议报告，将由部级委员会包括由9名高级部长组成的环保内阁委员会呈交给加拿大联邦政府。

圆桌会议实际上是加拿大社会各界商讨环境、经济可持续发展问题的论坛，由于其成员具有广泛的代表性和权威性，因而行使了跨部门协调机构的职能。它的决策和建议虽然不具有强制性，但得到了广泛的支持，因而对各部门具有相当的指导作用。

（三）圆桌会议的运行机制

从操作层面来看，圆桌会议既不具体管理项目，也不是技术信息交流的场所。联邦政府拨付的少量资金只能维持其基本运行。圆桌会议可以从政府渠道也可以从非政府渠道，为其感兴趣的项目筹集资金。在项目优先排序上，圆桌会议享有极大的自由裁量权。它可以赞助研究、发起会议，还可以举办听证会。圆桌会议的结构非常灵活，可以随时调整和改进。依项目需要，可以增设或裁减常设委员会和工作小组。圆桌会议每四年召开一次。

圆桌会议的定位、使命、组成和运行，始终贯穿了可持续发展的合作理念。它完全不同于传统的按照新古典经济学理论指导下的管理模式。其区别在于：其一，如果遵循新古典经济学理论，对环境问题的治理很可能又会走回召开政府理事会之类的传统模式。如果那样的话，对环境问题的治理首先就是为了设计和指导政府实施所谓新的管制机制，例如，按照现有部门分割的体制，实施部门奖励的动力机制，或者为了改进现有政策框架，实施所谓更好的管制，或者实施选择性管制等。而实际上，圆桌会议的目的在于，突破部门框

---

① Aquilina, Edwin Charles. Ekistics. , “Urban Sustainability and Public Awareness: The Role of the National Round Table on the Environment and the Economy in Canada”. Vol. 71 Issue 424 – 426: 26 – 29.

架、打破行业界限、跨越地域限制，在各种利益相关者之间，通过协商达成共识。其二，如果用新古典经济学的理念来指导环境治理，圆桌会议将充斥着各类专家、讨论着各式分析模型，所有的治理措施要么以成本收益分析为导向，要么以社会大变革为目的。相反，圆桌会议的成员选择遵循的是社会-政治的标准。圆桌会议的代表来自各行各业，他们从各自所代表行业的需求出发，通过多次协商达成一致，商讨出来的结论既不来自所谓的专家高见，也不是发自政治权威的命令。对于协商出来的结果，参与者相互都能接受并能遵照执行。

三　加拿大环保合作治理中的参与者

（一）合作治理中加拿大各级政府的强力主导

加拿大在环保领域的合作治理有两个鲜明的特点：首先，合作治理的发起和实施是自上而下的，政府的引导是主要推动力。其次，加拿大环保领域中的合作治理是“真正的”合作与协同。它既不是公务员按部就班去执行政策的政府行动，也不是行政当局强行组织相关方参与的所谓多元结构。它的创新之处在于合作治理中自愿的伙伴关系和积极的公民参与。

加拿大各级政府为环保领域的合作治理提供了总体框架。在过去的几年中，各级政府发起了合作治理的四大行动。这些行动有的是由联邦政府采取的，有的是省政府采取的，还有的是多个政府联合实施的。可以说，整个加拿大政府体系为环保领域的合作治理提供了强劲的政治动力。

加拿大政府早期的一个重要举措是，无论在国内还是国际的各种论坛，包括在联合国，加拿大政府都公开地认可《布伦特兰报告》提出的可持续发展的理念。随后，州和州以下的各级政府也纷纷认可和积极倡导《布伦特兰报告》的理念。这样，可持续发展的理念在整个加拿大国度得到普遍推广和认可。为了实现可持续发展，加拿大各级政府还采取了各种具体措施来落实《布伦特兰报告》。甚至在《布伦特兰报告》正式发布之前，由10个省级环保部长组成的加拿大环保部长理事会，就授权成立了一个专责小组来把可持续发



展理念付诸实践。1987 年 10 月，专责小组提交了一份公布于众的简短报告，设立合作治理的圆桌会议机制就是报告 40 条建议中的一条。这个报告也成为后续加拿大实施所有环保方案和行动的重要参考依据之一。

加拿大政府的另一个举措是设立圆桌会议机制，这是加拿大在环保领域实施合作治理的核心环节。其主要目的是在环境保护问题上促进和达成共识。1989 年初，加拿大总理创立了由政府主办的第一次圆桌会议。自那以后，大部分省政府都设立了独立的圆桌会议，城市、社区、街道、商业机构、大学以及其他组织也纷纷效仿。

加拿大政府的第三大举措是在全国范围内发起声势浩大的讨论，邀请所有国民对环境治理的政策发表意见，包括可持续发展的政策、构建包括圆桌会议在内的以解决问题为目的的伙伴关系的政策、实现环境目标和预算约束适当平衡的政策、帮助企业达到环保标准的政策、强制执行环保法规的政策、通过经济手段影响企业行为的诱导性政策，等等。这些讨论明确要求，必须要有非政府部门的环保组织的参与，并且，为了让加拿大国民具有参与讨论的足够信息，加拿大政府把相关政策的所有资料和可选择类目都广为发放给公众。

加拿大政府的第四大举措是通过了两大立法，全面整顿和改革了环境保护政策。第一大立法的主要目的是简化精炼原有的四大环保法规，并强化其核心内容。第二大立法是加拿大环境评估法。该法案经过 6 个月的广泛磋商和 15 次修易后出台，加拿大联邦政府将其赞誉为“世界上最全面和最有效的环保流程”，该立法力争“让每一个部长都成为环保部长”。[1] 加拿大政府本身也身体力行，对其自身项目实施最严格的环境评估流程，以此来向企业和社会各界表明加拿大政府治理环境的坚定决心。加拿大环境评估法的一大特色是强化了政府的责任，政府必须把所有联邦工程提交到一个“世界上前所未有”的广泛的审查过程。环境评估法的基本目的是授权，授予公众和所有利益相关者在项目进程的任何阶段都能表达意见的权利，同时，再辅以独立的项目评审小

① Wood, Stepan., “What Ever Happened to Canadian Environmental Law?”, Ecology Law Quarterly. 37：981.



组、冲突调解委员会和项目检测机制。加拿大政府相信，通过这些严格的环境评估流程，那些环境不友好项目将永无出头之日。

（二）合作治理中企业的积极响应

自从加拿大圆桌会议机制问世初始，企业参与环保活动就达到一个全新的前所未有的高度。企业的高级管理人员在加拿大全国各地纷纷参与圆桌会议，公开维护圆桌会议的各项原则。一些大型企业和行业协会积极采取措施，并成为其行业内环保事业的领头羊。众多企业以各种行动响应环保号召。例如，加拿大纸浆和造纸业制定了环保守则，化工业制定了严格的环境伦理规范，3M集团制定了遵守环保法规的行动方案，加拿大杜邦公司制定了综合环境政策，大型信贷联盟德斯贾丁斯开展了环境信用评级，加拿大国际镍业公司从最初的坚决反对者转变为环保领导者，陶氏化学公司发起了社区圆桌会议和建设环境伙伴关系，各类企业在资本投资中增加了社区环境审查的环节，甚至企业自愿给当地资源再生机构缴纳相关税费。而且，企业在其管理体系中也自觉贯穿环境保护和可持续发展观念。例如埃德蒙顿电力（EPCOR）公司是埃德蒙顿市一家为市民提供生活用水、天然气和电力的私人企业。该公司设有可持续发展部，其中一项工作是负责温室气体的减排。通过采用先进技术可使锅炉效率提高 18%，氮氧化物排放量减少 50%，SO_2 排放量减少 36%。该公司还从外部购买 CO_2 配额，支援发展中国家的能源项目，从而获得更多的配额，并酝酿投资可再生能源技术，如风力、水力发电。[①]

（三）合作治理中公众的广泛参与

公众参与并不仅仅指公众个人，还包括各种社会团体、非政府组织等利益相关方。在加拿大，广泛的公众参与是环保领域中合作治理的重要特点。不管是在政策制定还是在执行阶段，公众参与都发挥了重要作用。公众的广泛参与一方面是基于法律要求。加拿大联邦《环境保护法》第 12 条中规定加

---

① 钱俊生：《加拿大的环境保护与可持续发展战略（一）》，http：//www.china.com.cn/chinese/zhuanti/xxsb/543653.htm。

拿大环境部长应建立《环境登记》，使人们能够查阅到与本法所涉事项有关的文件，获得有关拟议中的行政合同或等同性合同、条例、物品目录等公共信息。该法同时规定了环境影响评价的公众参与制度。要求公众参与环境影响评价标准的预审、制定和执行全过程。政策制定部门也在制定政策初期就通过各种渠道开展广泛宣传，尽可能做到有效告知。另一方面是基于公众的公民意识。在加拿大，民众普遍具有较强的环保意识，环境保护和可持续发展观念深入人心。一项调查发现，为了保护环境，76%的加拿大人愿意在收入税中多缴纳1%的附加费，或者愿意支付更高的水电费或相关商品费用。[①] 在生活中，公众用实际行动表明环保的意愿和决心。他们效仿合作治理机制，召开圆桌会议，商讨保护环境的各种方案并切实执行，包括举办讲座以提高社区居民的环保意识，或者组织自愿者去清理打扫。此外，一些环保非政府组织也非常普遍地代表了不同利益相关方，他们的专业知识对公众观点具有很强的影响力。

加拿大环境管理中的公众参与贯穿于项目的整个过程，从前期的政策制定、环境评估，到项目执行期的公众监督以及民意调查，上诉案件中的公民陪审团听证等，都存在公众的身影，每一个参与的过程都有法律作为强大的支撑，政府也有专门的机构来负责公众参与的事项，而且还会提供一些资金来支持其参与项目，如果项目通不过公众的审查，项目就必须暂停。例如，2001年EPCOR公司准备在埃德蒙顿建设一个煤炭发电厂，环境组织与该公司就环境影响进行了听证。公司在听证会上自愿承诺项目CO_2的排放量不超过天然气或者火力发电的电厂项目，因此该承诺被加拿大能源保护委员会视为项目审批通过的一项先决条件。由于该公司一直未实现该环境目标，2010年公司申请修改当时提出的关于CO_2排放量的承诺，在当年的听证会上环境组织对其进行了反驳，也因为此，该公司的电厂项目立项被加拿大能源保护委员会予以否决。

---

① Davis RE, NomileCP, Sitka L, HondulaDM, Knight DB, GawtrySP, Stenger PJ., "A Comparison of Trajectory and Air Mass Approaches to Examine Ozone Variability", Atmospheric Environment. 44: 64－74.



四　启示和借鉴

合作治理是加拿大富有特色和成效的环境治理模式。尽管我国和加拿大的政治制度、经济发展阶段不同，但环境问题和环境治理过程中有许多共同之处，加拿大在环境领域的合作治理模式值得我们学习和借鉴。

（一）有效治理环境问题，需要政府积极搭建合作治理平台，并注意规制自身的角色

首先，治理复杂的环境问题，有赖于包括政府部门、非政府组织、营利性组织、公民及各种社会团体等多种行动者的共同努力，但其中，发挥主导和引导作用的应该是各级政府。加拿大各级政府发起的合作治理的四大行动，不仅从立法层面给予环境治理以法律保障，而且有效地实施了公民发动、推广和普及圆桌会议机制，给合作治理提供了强劲的政治动力。我国政府能借鉴的首要一点就是从制度上构建合作治理的机制，搭建一个能让多方利益相关者进行平等协商以求达成共识的合作平台。环境治理，不仅仅是政府某个部门的事情，更何况仅凭政府一己之力，也无法有效解决涉及多面的、复杂的环境问题。政府首先能做的，应该是发动全社会的力量，有序地、依法地参与合作治理，集多方智慧，在多方平等协商对话的基础上，制定最切实可行的环保政策。

其次，除了构建合作治理平台之外，政府部门还要注意规制自身在合作治理中的角色。政府不是一意孤行的决策者，也不是多方评判的独裁者。政府应该扮演的角色是，合作的组织者、论坛的召集者、合作积极性的调动者、合作制度的制定者、合作规则清晰度和公平度以及合作过程透明度的维护者。

（二）有效治理环境问题，需要建立并完善多方参与合作治理的制度

多方，不仅指各级政府部门，还包括企业、非政府组织、非营利组织、技术精英、普通公民、专家智囊团等。加拿大的圆桌会议机制，就是保障多方参

与环保合作治理的具体机制。

加拿大从法律上保障了多方对环境保护的参与。例如，加拿大《环境保护法》就规定了环境影响评价的公众参与制度。要求公众参与环境影响评价标准的预审、制定和执行全过程。这里的公众，是宽泛意义上的公众。而在我国，虽然目前法律、法规中也涉及了公众参与环境影响评价，但是对信息的公开、信息内容反馈、参与程序等还不够具体，缺乏可操作性。例如经修订后的《水污染防治法》、新制定的《环境噪声污染防治法》及1998年国务院发布的《建设项目环境保护管理条例》等法案，尽管对公众参与有所规定，但缺乏公众如何具体参与的规定。因此，借鉴加拿大的做法并结合我国具体实际，全面引入信息公开、环境影响评价听证制度和环境诉讼机制，广泛吸取各类组织、社会团体、专家、学者和公众意见，充分发挥多元利益主体的作用，环境保护的各项措施才能顺利实施。

（三）有效治理环境问题，需要发动和保障积极的公众参与

加拿大公众在环保领域中广泛而积极地参与，是加拿大环境保护取得满意成效的重要因素。这部分得益于加拿大政府对公众环境意识教育的重视。加拿大的环境宣传教育方式是多种多样的，其中，参与式环境教育很有特色。例如，埃德蒙顿有一个卓越废弃物管理中心的教育基地，利用相关科研成果对公民特别是中小学生进行生态和环境保护教育。在加拿大各地，都建有众多类似的教育项目。市政官员也通过环境公开这样的特别节目参与其中，进一步唤起公众的环境意识。此外，志愿者行动计划也是一种有效的方式。阿尔伯塔省卓越废弃物管理中心通过举办三周的培训，包括讲座和现场体验，每年培训30名志愿者。这些志愿者深入社区，开展环境保护行动，他们的热情和积极参与，影响了其他居民，使环境理念深入社区。我国也开展过普及推广环保意识的活动，但效果提升的空间还很大。借鉴加拿大经验，高度重视公众对环保合作治理的参与，寻求最有效的调动公众积极性的路径。

加拿大的经验告诉我们，环境治理是一个跨部门、跨区域、跨行业的公共难题。对环境问题的有效治理，必须发挥各级政府的主导作用，构建一个供社会各界充分协商以达成共识的合作治理平台，利益相关方能就环境政策的制定



进行平等地协商对话，制定出各方都能接受并切实执行的环保政策。我国环境问题日趋严重，这在客观上要求我们把环境保护作为经济持续发展的重要环节。加拿大的环境保护表明，只要从制度上保障跨部门、跨区域、跨行业的各方利益主体在充分协商的基础上，取得共识、达成一致，就能保证制定出来的环保政策的卓有成效和切实可行。通过全面协商的合作治理，相信许多困扰我国经济发展的资源和环境问题就能够大大缓解并最终得到解决。

B.17

加拿大社会保障与养老体系研究

柳玉臻*

摘　要：

本文探讨了加拿大社会保障和养老保险体系的状况，重点包括养老金的构成、养老金的生产和组织及养老保险基金的运营和监管状况。对最新数据进行分析，进而深入讨论加拿大养老保险体系面临的挑战和未来发展状况。通过对比分析，文章最后提出加拿大养老保险体系建设经验对中国的启示。

关键词：

加拿大　社会保障　养老体系

加拿大作为福利国家的代表，其社会保障与社会福利体系，尤其是养老保险体系，经历了近百年的发展已经非常完善，可以为中国养老保险体系的改革提供借鉴。

一　加拿大的养老状况

与许多西方发达国家一样，加拿大是一个严重老龄化的社会。[①] 从加拿大人口统计数据来看，1951 年，65 岁及以上人口在总人口中所占的比例达到 7.8%；2010 年，这个比例为 14.1%；预计到 2050 年，这个比例会上升到

---

* 柳玉臻，博士，讲师，广东外语外贸大学政治与公共管理学院社会工作系。研究方向：社会保障与社会福利、性别研究、加拿大的社会与文化。

① 发达国家的退休年龄一般在 65 岁左右，因而确定老龄化的标准通常是 65 岁以上人口占总人口的比重达到或超过 7%。

21.9%（见图1）。从抚养比（65岁及以上人口/20～64岁劳动力阶段人口的比例）来看，1971年加拿大的抚养比为15.2%，2011年这个值为20.5%，预计到2051年，加拿大的抚养比将上升为48%。

受欧洲尤其是英国福利国家体制建立的影响，加拿大联邦政府从20世纪50年代开始建立和完善其社会保障体系。在养老收入保障领域，截至1967年，加拿大联邦政府先后通过了“老年保障法”“老年补助法”“加拿大/魁北克养老金计划”以及“确保收入补贴”；另外，联邦政府与各省政府合作，在20世纪60年代和70年代先后建立了针对老年人的医疗保障和住房保障项目。这些保障项目的确立使加拿大很大程度上解决了老年贫困问题，并且为老年人养老提供了较为充足的现金、实物和服务支持。

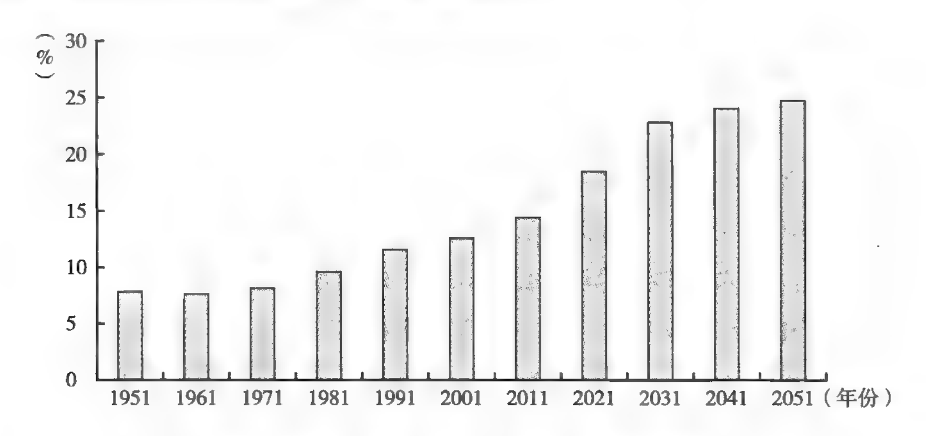


图1　65岁以上老人占总人口比例（历史与预测）

资料来源：World Bank HDNSP Pensions Database（Based on Statistics Canada）。

二　加拿大老年人的收入保障体系

加拿大的养老保障体系在20世纪70年代基本确立，虽然经过了20世纪80年代的经济萧条和20世纪90年代的新自由主义扩张，加拿大的养老保障尤其是收入保障体系，依然保留了福利国家时期的框架。作为一项完善的制度设计，加拿大的养老金体系具备了覆盖面广、支付水平充足、由联邦政府和地方政府分权管理、运营和监管有效的特点。

（一）养老金的结构

按照 Esping-Andersen 三个资本主义世界的划分，加拿大属于自由主义福利国家体制，然而，相对于其他同类型的国家，比如美国和澳大利亚，加拿大在养老金方面却更全面和慷慨。从养老金结构来看，加拿大的养老金由三个支柱组成：第一支柱是老年保障金（Old Age Security pension，OAS）、收入保障补贴（Guaranteed Income Supplement，GIS）及其他补贴；第二支柱是加拿大/魁北克养老金计划（Canada/Quebec Pension Plan，CPP/QPP）；第三支柱包括各种与就业相关的私营养老金计划和由政府支持并监管的个人储蓄养老计划。

1. 第一支柱

老年保障金（OAS）。加拿大老年保障金的分配具有普遍性，基于社会人口属性，覆盖对象是所有在 18 岁之后在加拿大居住至少 10 年，年龄达到 65 岁的加拿大公民和合法居民（如移民）。由于国民流动性的增加，加拿大政府与 50 多个国家签订了社会保障协议，可以放宽养老金的领取条件。符合条件的老人需要在 65 岁生日之后提交申请。OAS 的支付水平根据申请人在加拿大居住的时间有不同：满 18 岁后在加拿大居住 40 年及以上可以领取全额老年保障金；居住 10 年以上，不满 40 年领取部分保障金，比例按照每居住 1 年获得全额信用额度的 2.5% 计算。另外，如果申请人的需纳税收入（包括老年保障金）超过一定数值，申请人需要退还部分或全部老年保障金。老年保障金的支付金额随物价指数（CPI）每年做 4 次调整。根据加拿大人力资源和技术发展部（Human Resources and Skills Development Canada，HRSDC）2013 年公布的最新数据，符合条件的加拿大老人在 2013 年 4 月到 6 月可以领取的全额老年保障金为每月 546.07 美元，平均领取金额为 515.48 美元，年纳税收入超过 70954 美元的需要退还部分保障金。[①]

收入保障补贴（GIS）。在第一支柱的养老金中，GIS 是 OAS 的重要补充，覆盖对象是领取 OAS 但收入偏低的老人。在加拿大，有近 1/3 的老人同时领

---

① http://www.servicecanada.gc.ca/eng/isp/oas/oasrates.shtml.

取 OAS 和 GIS。与 OAS 不同，GIS 基于家计收入调查进行分配。对于个人或家庭总收入（包括 OAS，CPP，及其他收入）低于一定额度的老人可以在 65 岁生日之后申请 GIS。GIS 的支付水平依据申请人的个人和家庭收入分为不同水平，支付金额随 CPI 每年调整 4 次。根据 HRSDC（2013）公布的最新数据，单身、鳏寡或离异老年人年收入低于 16560 美元或家庭年收入（加配偶或同居伴侣收入）低于 21888 美元，可以申请 GIS，领取的最高金额为每月 740.44 美元，平均领取金额为 501.34 美元。GIS 属于免税收入，但领取人每年都需申报个人收入，据此判断领取资格。[①]

其他补贴（Allowances）。OAS 和 GIS 领取的资格是 65 岁以上的老人，对于领取 OAS 和 GIS 的老人，其配偶在 60～64 岁可以申请领取其他补贴，包括一般补贴（the Allowance）、配偶补贴（Spouse Allowance）和遗属补贴（Allowance for the Survivor）。这些补贴的发放可以保障领取养老金的老人的家庭生活需要。尤其是当一方老人过世时，另一方作为遗属依然能维持基本的生活需要。这些补贴的分配按照家计收入调查的方式进行，符合条件的老人需要每年申请，或者在填报年收入报税时自动延续。根据 HRSDC（2013）公布的最新数据，领取配偶补贴的老人每月最多可领取 1037.03 美元，平均领取金额为每月 424.27 美元；遗属补贴领取最高金额为每月 1161.01 美元，平均每月 620.45 美元。[②] 当领取补贴的老人年龄达到 65 岁时不再领取此项补贴，可以转为领取 OAS 和 GIS。

2. 第二支柱

加拿大/魁北克养老金计划（CPP/QPP）。作为第二支柱主体的 CPP/QPP 不具有普遍性，而是基于劳动贡献来分配。CPP（若在魁北克省工作则为 QPP）要求劳动者在工作期间必须为养老金缴费/税，具有强制性。按照加拿大联邦政府 1997 年的改革方案，CPP 的缴纳比率从 2003 年到 2030 年固定为 9.9%，其中个人缴纳缴费工资的 4.95%，雇主缴纳同样的比例；自谋职业者全部个人缴纳，即 9.9%。CPP/QPP 的领取条件是领取人在退休前其本人和雇

---

① http://www.servicecanada.gc.ca/eng/isp/oas/oasrates.shtml.

② http://www.servicecanada.gc.ca/eng/isp/oas/oasrates.shtml.

主曾缴纳过养老金税费。CPP 的支付属于确定给付型（DB 型），领取标准按照退休前收入和缴纳的总年份进行计算。以 40 年的工作经历为基数，其中允许将 16%（2012～2013 年标准）的没有收入或者工资较低的年限去掉，妇女生育和夫妻照顾 7 岁以下儿童的时间还可以多扣除一些工资低的年限，根据有效工作年限计算出平均工资，再按一定比例，一般为 25%，发放退休金。联邦政府根据 CPI 指数每年调整 1 次 CPP 养老金水平。根据 HRSDC（2013）公布的最新数据，65 岁退休的老人能够领取的 CPP 养老金的最高限为每月 1012.50 美元，平均为每月 534.65 美元。[①]

伤残退休金（CPP disability benefit）。如果缴纳 CPP 税费的劳动者遭遇严重和具有长期后果的伤残以致不能正常工作时，在 65 岁正式退休前可以申请领取 CPP 伤残退休金。由于伤残退休金的领取金额高于 CPP 退休金，领取者需要在工作期间缴纳足够的 CPP 税费，要求其在伤残前的 6 年中连续 4 年缴纳 CPP，或者连续缴纳 25 年 CPP 并在伤残前的 6 年中连续 3 年缴纳 CPP；并且申请者的伤残和生活自理程度要经过 CPP 管理委员会制定的医疗专家鉴定。在 2013 年，符合条件的老人可以领取的伤残退休金金额最高为每月 1212.90 美元，平均为每月 856.67 美元。除伤残者本人领取退休金外，伤残者未成年的子女（包括 18 岁以下子女或者 18～25 岁仍在读书的子女）可以领取子女津贴，2013 年此津贴的金额为每月 228.66 美元。[②] 在领取人年龄达到 65 岁后不能再继续领取伤残退休金，除正常 CPP 外可以申请领取 OAS 和 GIS。

死亡和遗属津贴（Death and Survivor benefit）。对于缴纳 CPP 税费满 9 年的 CPP 领取者，在其死亡后其遗属可以申请领取一次性的死亡津贴，其金额为死亡者生前 6 个月的 CPP 退休金总额或最高 2500 美元。另外，死亡者遗属，包括配偶和未成年子女（及 18～25 岁在校子女）可以申请遗属津贴。配偶的遗属津贴根据其年龄及是否领取 CPP 而确定：如果遗属年龄高于 65 岁并且未领取 CPP，遗属可以领取死亡者生前 60% 的每月 CPP 退休金。在 2013 年，遗属最高津贴为每月 607.50 美元，平均为每月 312.23 美元；未成年子女可领取

---

① http：//www.servicecanada.gc.ca/eng/isp/pub/factsheets/rates.shtml.

② http：//www.servicecanada.gc.ca/eng/isp/pub/factsheets/rates.shtml.

的津贴为每月 228.66 美元。[①]

3. 第三支柱

个人注册退休储蓄计划（Registered Retirement Saving Plan，RRSP）。在加拿大的养老收入保障体系中，除具有普遍性的 OAS 和具有强制性的 CPP 外，个人还可以根据收入状况和投资倾向与银行或者其他投资机构为其本人或者配偶购买和储蓄养老金。RRSP 的资金全部来自本人的投资储蓄，一般不得超过本人工资的 18%，可免税。[②] RRSP 的购买年龄限制为不超过 71 岁，个人达到退休年龄后可以决定从何时开始领取，自领取起 RRSP 作为个人收入需要纳税。这项计划对个人和政府都起到了很好的效果：对个人而言，缴费期间享受免税，可以达到降低高收入税率的目的；对政府而言，这笔钱个人只能到退休时才能领取，因而锁住了一大笔资金可以用于资本市场。除 RRSP 外，其他相类似的注册储蓄计划包括注册退休金计划、注册退休收入基金等，这些自愿储蓄养老计划可以相互转移和合并。

补充及私营养老金计划（Supplementary Pension and Private Pensions and Savings）。在加拿大，一些公共部门或私营企业会为雇员提供补充养老金计划作为职业福利，这些计划由雇主单独或者雇主和雇员双方供款，由私人保险公司或其他投资机构经营，作为个人在退休后的收入来源。雇主缴费全部免税，雇员缴费的一部分可免税。以公务员养老金计划为例，公务员养老金的筹资，个人缴纳工资的 7.5%，政府从财政预算中拿出预备资金，以保证公务员较高的养老金替代率，其一般支付标准为雇员最佳 5 年的平均年薪 × 工作年限 ×2%。[③] 领取补充养老金的条件为领取人满 60 岁作为政府公务员全职或兼职工作满 2 年或者满 55 岁在政府部门工作满 30 年。如果缴费人不满 60 岁退休，可以选择推迟至 60 岁领取补充养老金或者按比例递减即时领取养老金。另外，如果缴费人服务满 2 年在 50 岁之前离开公共部门，也可以在 60 岁后领取公务员的推迟补充养老金。如果缴费人在公共部门服务满 2 年，由于伤残原因终止工作，可以在 60 岁之前即时领取补

① http：//www. servicecanada. gc. ca/eng/isp/pub/factsheets/rates. shtml.

② http：//www. cra – arc. gc. ca/tx/ndvdls/tpcs/rrsp – reer/rrsps – eng. html.

③ http：//www. psac – afpc. org/documents/what/retiring_ from_ ps_ usefultips – e. pdf.

充养老金。对于享受公务员补充养老金计划的缴费人，在其去世后其配偶和未成年子女作为遗属可以继续领取部分补充养老金（一般为50%，最高可以达到80%）。

以上介绍了加拿大的养老金结构，这种三个支柱的养老金组合，一方面保障了老年人的基本收入，另一方面保持了个人退休前和退休后收入的合理比例。由OAS、GIS和其他补贴组成的第一支柱养老金能保障绝大多数退休老年人的月收入不低于最低生活水平，达到了再分配和反贫困的目的。在第一支柱的基础上加上CPP/QPP养老金，老年人的养老金收入能达到其退休前收入的70%，保证了老年人生活质量在退休后不至于下降。另外，如果第三支柱的投资获益，退休后老年人能享受的收入更加充足。

（二）养老金的生产和组织

加拿大由10个省和3个地区组成，在20世纪50年代之前，养老金计划由各省和地区各行管理，联邦政府只通过“有条件拨款”的方式资助各省推行养老金计划。到1951年，加拿大议会修改宪法，规定“加拿大议会可以就养老金进行立法，但这类法律不得影响省立法机构关于这类事项的任何现在或未来法律的操作”。在获得立法权之后，加拿大联邦政府在1952年通过了“老年保障法”和“老年补助法”；在1965年3月，“加拿大养老金计划”通过，6月魁北克省通过了内容大体相同的“魁北克养老金计划”；1966年，联邦政府通过了“确保收入补贴”。通过这些法律的颁布和之后实施中的修改，加拿大建立了第一支柱和第二支柱的养老金体系，并且确定了联邦政府和省政府在养老金的生产和组织中的责任分工。[①]

加拿大的养老金体系主要由联邦政府负责资金筹集、组织和输送工作。对于第一支柱的养老金，包括老年保障金、确保收入补贴和其他补贴，其资金来自加拿大政府基本税收，由HRSDC通过在各省和地方的办事机构进行管理。除魁北克省外，加拿大的税收由统一的部门Canada Revenue Agency（CRA）征收，在税种和税收上联邦政府和省政府再进行分配，其

① http://www.servicecanada.gc.ca/eng/isp/oas/oasoverview.shtml.

中联邦政府征收个人收入所得税联邦税部分（基础税率为15%）、企业收入所得税联邦税部分（净税率为15%）、商品和服务销售税（GST/HST）联邦税部分（5%）等。从这些一般税金中，联邦政府通过预算支取部分作为第一支柱养老金的资金来源。2013年的预算数据中，第一支柱养老金的开支约为380亿加元，占联邦政府年税收收入的15.5%，覆盖人群数约490万。[①]

对于第二支柱的养老金，包括CPP/QPP、伤残退休金、死亡和遗属津贴，其资金来自联邦政府通过CRA/QRA征收的CPP/QPP税费。2013年的税率标准为税前收入雇员4.95%和雇主4.95%。这笔税费筹集进入专门的CPP账户，通过人力资源和技术发展部和其在各省和地方的办事机构Service Canada进行管理，以现收现付制的形式支付给当前退休的领取人。从2013年的预算数据，第二支柱养老金的开支为440亿加元，占联邦政府年税收收入的17.96%，覆盖人群数约650万。[②]

对于第三支柱的养老金，包括RRSP和其他自愿性个人储蓄及由雇主提供的私营养老金，联邦政府的责任主要是提供税收方面的政策优惠。对于RRSP，个人需要在3月1日之前购买，之后在报税季节（1~4月）通过CRA/QRA申请纳税减免；一般RRSP的比例占个人年收入18%以下部分可以获得纳税减免。当年未用的RRSP比例可以延续到将来使用；个人未用的RRSP比例也可以转给配偶使用。企业为雇员购买私营养老金也可以通过CRA/QRA申请纳税减免，其免税标准为雇主和雇员总共缴纳的私营养老金年费不超过个人年收入的18%。

在养老金的生产和组织中，虽然联邦政府负起了主要责任，各省政府也根据本省的法律提供一些老年人收入保障项目。以安大略省为例，为保障居住在安大略省的老年人在退休后能达到最低收入，安大略省通过财政部设置和管理年收入保障系统（Guaranteed Annual Income System，GAINS）。GAINS的覆盖对象是领取了联邦政府OAS和GIS后收入仍达不到省最低收

① http：//www.budget.gc.ca/2012/plan/chap4 – eng.html.

② http：//www.budget.gc.ca/2012/plan/chap4 – eng.html.

入标准的居住在安省的老人。2013 年安大略省政府设立的最低收入标准为单人每月 1369. 51 美元或每年 16434. 12 美元，夫妻每人每月 1120. 03 美元或每年 13440. 36 美元。按照这个标准，安大略省政府为符合条件的老年人每月发放（以支票或直接银行储蓄形式）最高不高于 83 美元的 GAINS 津贴。[①] 另外，安大略省政府设有伤残收入津贴，对符合收入和健康条件的老人及其家庭提供收入补贴。[②]

除直接提供养老金津贴外，省政府还根据退休老人的收入状况提供各种各样的商品和服务优惠计划及免税优惠。比如，在安大略省，通过健康和长期照料部及社区和社会服务部，安大略省政府为退休老人提供药品补贴（Ontario Drug Benefit Program，ODB）。另外，通过安大略省财政部省政府为退休老人用于水电能源和租房及支付房产税的花费提供免税优惠（Ontario Trillium Benefit，OTB）。再有，安大略省政府对低收入个人和家庭，包括退休老人，提供消费税（GST/HST）免税优惠，免税部分可以在每年填报个人收入税时从个人收入中扣除。[③] 这些优惠计划和免税优惠每年会根据 CPI 做调整，并在省政府的财政预算中预先留出。在 2013 年，安大略省政府预计在 ODB 项目中提供 36. 4 亿加元，占省政府税收收入的 3. 15%；[④] 在 OTB 项目中提供 25 亿加元，占省政府税收收入的 2. 19%。[⑤]

以上讨论了加拿大联邦政府和省政府在老年人收入保障体系中的责任分工。对于退休老人而言，他们的养老金和其他津贴都跟他们的个人和家庭收入有关。个人有责任在每年的报税季节自行报税，凭借经 CRA/QRA 核实过的报税记录和纳税评估，个人可以通过 Service Canada 和省社会服务机构申请养老金及各种养老津贴。这样的税收和服务系统保证了养老金在组织和输送中的一致性和可及性。

---

① http：//www. fin. gov. on. ca/en/credit/gains/index. html.

② http：//www. mcss. gov. on. ca/en/mcss/programs/social/odsp/income_ support/index. aspx.

③ http：//www. gov. on. ca/en/residents/benefitsdirectory/categories/ONT04_ 037093. html? category = A% 20Senior&sOrder = Asc&region1_ element3_ NextRow = 11.

④ http：//www. fin. gov. on. ca/en/budget/estimates/2013 - 14/volume1/MOHLTC_ 750. html.

⑤ http：//www. fin. gov. on. ca/en/budget/ontariobudgets/2013/ch4. html#ch4_ t4 - 1.

（三）养老保险基金的运营和监管

加拿大由政府管理的养老金（包括第一支柱和第二支柱养老金）主要采用现收现付制来运营。所谓“现收现付”，就是用当年税收收入和劳动者缴纳的养老税/费支付目前退休劳动者的养老金，当年提取，当年支付完毕。这种方式的优点是操作比较简单，没有投资的风险和压力。但缺点是随着人口老龄化的加剧，将来有可能出现收不抵支的风险。养老金支付的压力尤其反映在第一支柱养老金上（包括 OAS、GIS 和各种 Allowance），为此联邦政府在 2012 年的财政预算中提出要推迟领取养老金和其他补贴的年龄（具体措施将在下一部分讨论）。

对于第二支柱的养老金，加拿大联邦政府在 1997 年实行了 CPP 基金管理改革。其中最重要的一个措施是提高了 CPP 贡献中雇员和雇主的缴费率，将 CPP 每年支付后形成的结余基金作为储备基金，成立了专门的“加拿大养老金计划投资管理局”（CPP Investment Board，CPPIB）对储备基金进行投资和运营。CPPIB 依据 1997 年的国会法案成立，采用政府架构，但具有独立性，与联邦政府和省政府保持一定距离。另外，CPPIB 另设有独立于政府的监管董事会，负责对 CPPIB 的重大决策，比如投资决定和聘任程序，进行监管。相对于私人投资公司，CPPIB 需要更多地对公众负责，因而有更严格的审计及操作规则，比如 CPPIB 每年的财政报告需要在网站上公开，并上报到国会备案，每两年安排一次在各省的公众听证会，每三年接受一次联邦政府和省政府财政部的审查。[①]

CPPIB 采用全球化和多元化的投资组合。作为在全球投资市场资金增长最快的机构投资者之一，CPPIB 的投资几乎遍布所有发达国家和许多新兴经济体国家，包括中国、印度和巴西等；另外，CPPIB 的投资不限于购买国债，而是广泛地进入能源、运输、零售、制造业等领域的资本市场。根据 CPPIB 在 2013 年发布的年度报告，到 2013 年 3 月 31 日，CPPIB 管理的 CPP 储备基金为 1833 亿加元，在 2013 财年投资收益为 167 亿加元，投资回报率为 10.1%。

---

① http：//www. cppib. ca/About_ Us/.

在过去的10年，除2009年受全球金融危机的影响出现负回报外，CPPIB的投资一直都在获益，10年累积的投资收入为771亿加元，投资回报率为7.4%。[①]由于这样好的投资表现和目前CPP收大于支的状况，加拿大联邦政府预测在未来几十年中（初始预计为75年），CPP不会出现支付困难。

对于第三支柱的养老金（个人注册养老金储蓄和私营养老金计划），养老金的投资和运营主要由私营投资机构进行，但接受来自联邦政府和省政府的共同监管。代表联邦政府，加拿大金融部门监管委员会（Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada，OSFI）对运营联邦政府所管理的私营养老金计划的金融部门进行监管，监管的方式包括预先警告考察、偿还能力考察、实地考察和设立观察列表。[②] 除联邦政府的监管外，各省有更详细的私营养老金监管法案。比如，在魁北克省，省政府设立了补偿养老金计划法案（Supplemental Pension Plans Act）来监管在魁北克省设立的公司其雇主或工会设立的面向雇员的私营养老金计划。这个法案规定，雇主必须与雇员签订规范的退休金合同，并在政府注册；基金管理机构必须每年向政府相关部门提交投资收益和精算评估报告。[③] 目前在加拿大有近两万只私营养老金基金，覆盖了大约600万公共和私立部门的雇员。[④] 来自联邦政府和省政府的监管使得大多数基金处于良性发展状态，这一方面起到了老年人收入保障的作用，另一方面繁荣了加拿大的金融市场进而促进了经济的发展。

以上讨论了公立养老基金和私营养老基金的运营和管理状况。在三个支柱的养老金体系中，第一支柱的养老金采用现收现付制进行运营，由联邦政府管理；第二支柱的养老金采用现收现付和积累制结合的方式进行运营，在较长时期内保证了CPP/QPP基金的充足性和安全性；第三支柱的养老金采用积累制方式运营，虽然风险较高，但投资回报预期也高。三种方式的结合保障了加拿大养老基金的保值和增值需要。

---

① http://www.cppib.ca/files/F2013/YE13_ Annual_ Report/CPPIB_ Online_ Annual_ Report_ 2013_ -_ English.pdf.

② http://www.osfi-bsif.gc.ca/app/docrepository/1/ra/0506/eng/regulated-pen-supervisory_ e.html.

③ http://www.rrq.gouv.qc.ca/en/programmes/rcr/Pages/regimes_ complementaires.aspx.

④ http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/120525/dq120525a-eng.htm.



三　加拿大养老保险体系面临的挑战和未来发展方向

在加拿大，随着老龄化的加剧和老年人口平均寿命的增长，养老金支付体系，尤其是第一支柱的养老金，如果按照目前的覆盖标准和支付水平将面临很大的财政压力。根据加拿大首席精算师的预测，领取 OAS 的老年人的数量在未来 20 年将会翻倍，从 2010 年的 480 万到 2030 年的 930 万。进而，联邦政府用于 OAS 的支付将从 2011 年的 380 亿加元增长到 2030 年的 1080 亿加元，所占 GDP 的比例将从 2010 年的 2.3% 增长到 2030 年的 3.1%。由于 OAS 养老金采用现收现付的方式运营，快速增长的养老金需要将加重工作人群即纳税人的负担。按平均值来看，在 2010 年，每个纳税人要承担的 OAS 支付金为 2100 美元，到 2030 年，这个负担将变为每人 3600 美元。[①]

从养老金面临的支付压力，加拿大联邦政府在 2012 年预算报告中提出修改第一支柱养老金年龄条件的建议，并在国会通过。按照 2012 年经济法案计划（Economic Action Plan）的方案，领取 OAS 和 GIS 的年龄条件从 2023 年做出调整，经过 6 年的过渡期到 2029 年将由现在的 65 岁推迟到 67 岁；另外，领取遗属津贴和其他津贴的年龄从现在的 60 ~ 64 岁推迟到 62 ~ 66 岁。[②] 另外，联邦政府在法案计划中提出从 2013 年 7 月开始，退休老人可以自愿选择推迟领取 OAS，最多推迟时间为 5 年，随后可以领取更高水平的 OAS 养老金，增长比例按照每月 0.6%，最多不超过 36% 来调整。[③]

对于 CPP/QPP，由于 1997 年的改革和储备基金的增值，加拿大首席预算师预测在未来很长一段时间内 CPP 不会出现支付压力，因而对于 CPP/QPP 的缴费标准和年龄条件不需要做出调整。[④] 即便如此，由于老年人口平均寿命的增长和加拿大劳动力阶段人口总量的下降，联邦政府也提出了鼓励老年人晚退休的举措。加拿大的法定退休年龄为 65 岁，但个人可以选择在达到 60 岁后早

---

① http：//www. servicecanada. gc. ca/eng/isp/oas/changes/moreinfo. shtml.

② http：//www. servicecanada. gc. ca/eng/isp/oas/changes/faq. shtml.

③ http：//www. servicecanada. gc. ca/eng/isp/oas/changes/faq. shtml.

④ http：//www. cppib. ca/Investments/Total_ Portfolio_ View/considerations. html.

退休，或者在65岁之后（70岁之前）延迟退休。由于早退休的老人有更长的预期领取时间，他们领取的CPP养老金会相应减少。按照2013年的标准，如果领取人员选择在65岁之前早退休，他的退休金按每月0.54%（或者每年6.48%）的比例递减，这意味着如果领取人在60岁退休并开始领取CPP，他的月收入会比65岁退休并领取CPP低32.4%。相应地，如果领取人超过65岁退休并开始领取退休金，他的退休收入会按照推迟的月数每月增加0.7%（或者每年增加8.4%），这意味着如果领取人在70岁退休并开始领取CPP，他的月收入会比65岁退休并领取CPP高出42%。[①]

尽管第一支柱和第二支柱养老金能够保障大多老年人的基本生活需要，加拿大联邦政府和研究人员发现退休老人在退休前是否参加由雇主提供的私营养老金计划和是否购买个人注册养老储蓄基金（RRSP）导致了退休老人收入的很大差异。从2012年的数据，在加拿大只有34%的雇员享有雇主提供的私营养老金；仅1/4的人群为RRSP做储蓄。[②] 为缩小养老金收入的差异，鼓励个人储蓄，联邦政府在2012年提出设立“合并注册养老金计划”（Pooled Registered Pension Plans，PRPP）的方案。PRPP主要针对自雇行业的劳动者和小型企业的就业者。相比与其他私营养老金，PRPP具有更大的自愿性和灵活性，雇员和雇主都可以自愿参加；缴费可以直接从每月的工资中扣除；缴费形成的基金可以与其他基金合并，由第三方金融机构进行管理。到目前，PRPP的推行还仅在魁北克省做试点，魁北克省政府要求在PRPP计划中雇主为雇员缴纳一定比例的费用，而雇员可以选择自由退出，雇主和雇员缴纳部分可以免税。由于这样的措施会加重企业的负担，在其他省份遇到了不少批评和抵制。

以上讨论了加拿大养老金体系在近几年所做的调整，以应对加剧的老龄化和降低养老金支付的压力。在这些调整中，最主要的措施是延长领取第一支柱养老金的年龄。由于这项措施会影响到很大比例的老年人，联邦政府提前11年给出预先通知并设立6年的过渡期，从而帮助个人预先做出退休安排，使得联邦政府可以与省政府合作考察这项改革措施的影响，并调整其他社会服务计

---

① http：//www. hrsdc. gc. ca/eng/retirement/cpp/amendments. shtml.

② http：//www. cbc. ca/news/business/story/2011/11/17/f－prpp－details. html.

划。对于第二支柱的养老金，由于在较长时期内预计不会出现支付压力，尽管有鼓励晚退休的政策，联邦政府和各省政府都没有对年龄和税费做调整。对于第三支柱的养老金，联邦政府希望通过税收优惠的方式来促进个人储蓄，但由于这些新的举措主要是面对中低收入的个人和家庭，他们能够为退休储蓄的空间不大，以致政策效果不明显。

四　加拿大养老体系对中国养老体系改革的启示

从福利体制的角度，虽然中国在目前的经济、人口、社会和政治条件下不会走类似于加拿大的福利国家的道路，但建立一个充足、高效的养老保障体系却是中国社会福利体系发展的方向。据世界银行预测，到2050年中国老龄化比率将超过22.5%，劳动力年龄抚养比为3∶1，养老负担将超过诸如加拿大等发达国家。如何应对养老压力，尤其是构建合适的养老金结构，扩大覆盖率，提高充足性，并且提高养老金的筹款效率和运营效益，在这些方面中国可以借鉴加拿大的经验。

中国养老保障体系的建设，从新中国成立后到当代经历了许多的变革。由于特定的社会和历史背景，中国的养老保障体系与加拿大相比有其独特性，存在很多在改革中需要面对的问题。首先，中国的养老金体系缺少统一性，呈现更多的城乡、地区和职业差别。在加拿大，农村人口和城市人口在养老金的覆盖和支付水平上不存在明显差别，他们的养老金都是由三个支柱组成：所有满足退休年龄和居住条件的人口都享有第一支柱的养老金，能够保证基本生活需要。尽管农民在职业上区别于其他行业的就业人口，他们可以以自雇的形式纳税和加入CPP/QPP（缴费比例为当年农业收入的9.9%），与第一支柱相加，收入替代率达到70%以上。另外，农民可以加入由农户协会或者其他机构为农户提供的RRSP和私营养老金计划（比如Canadian Agricultural Income Stabilization program，CAIS）。[①] 相对而言，在中国，农村老人与城市老人在养老金的结构和收入水平上相差非常大。对于农村老人，目前中央政府提供的基

① http://www.afsc.ca/Default.aspx? cid=11.

础养老金为每人每月 55 元，远远不能满足老人的基本生活需要；中央政府允许地方政府上调基础养老金的水平，但在各地上调幅度相差很大，从几元到上百元不等，呈现出很大的地区差别。另外，中央政府鼓励农村老人参加新型农村养老保险，采用“个人缴费为主、集体补助为辅、政府给予政策扶持”的原则。同样，由于农村居民收入间的差异和地区间的差异，这一自愿性的养老保险呈现很大的家庭和地区差异。

对于城市退休老人，目前养老金的基本结构为国家统筹的基本养老金和积累制的个人账户，另外职业年金也在一些行业发展起来。根据老人退休前的职业，养老金水平的差异非常明显。公务员和仿照公务员待遇的事业单位工作人员享受完全由国家统筹的养老金，收入替代率可以达到退休前收入的 80%。国有企业和一些垄断部门，如金融和电信部门，为其职工提供丰厚的职业年金，加上统筹账户和个人账户的养老金积累，收入替代率也较高。但是，对于占城市职工绝大多数的普通工人，他们的退休金依靠来自工厂和个人缴纳的养老金税费形成的统筹基金和个人账户基金，收入替代率仅仅在 40% 左右。另外，由于很多的私营和个体企业未依法为雇员缴纳养老金，也有很大比例的城市退休老人缺失退休金的覆盖，只能依靠社会救济，比如城市最低收入保障，来获得退休收入。

其次，与加拿大对比，中国养老金体系在资金筹集和管理方面存在着中央与地方责权不清和地区分割的问题。加拿大的养老资金来源于联邦政府和省政府的一般税收和 CPP/QPP 税收，这些资金统一由联邦政府税务部门（CRA）征收，省际转移方便；联邦政府和省政府的税收分配很明确，责任分工也很明确。比如，联邦政府对于第一支柱和第二支柱的养老金负主要的资金筹集和管理工作，而省政府负责补充性，尤其是与医疗和能源使用等相关的养老津贴。在中国，养老金的统筹部门和个人账户部分都主要由地方政府管理，地区分割，转移困难。并且，由于统筹账户的历史债务问题，很多省份挪用个人账户的养老金来支付目前的养老金需要，进而使得个人账户出现空账运行。要做实个人账户和缩小地区间统筹账户基金的支付能力差异，需要中央政府有更多的参与和干涉。

再次，对于养老基金的管理，中国的养老基金存在很大的保值和增值压

力。加拿大三个支柱的养老金，第一支柱的养老金实行现收现付制，第二支柱实行现收现付和积累制的结合，第三支柱实现完全积累制。中国的养老金也基本符合三个支柱的特点：第一支柱为统筹部分的基础养老金，第二支柱为个人账户，第三支柱为职业年金。在统筹账户的管理上，中国实行现收现付制。由于统筹基金不能投资经营，另外不能使用其他税收收入来补充，在大多省份目前都存在账户亏空。对于个人账户的管理，目前在13个省份由中共政府补贴试点做实个人账户，但个人账户内的养老基金不能投资经营，这阻碍了养老基金的保值和增值。目前能够上市投资运营的养老基金仅仅是由全国社会保障基金理事会管理的养老金储备金和一些受地方政府委托的结余养老金，这些投资经营的养老金普遍有好的收益，但在整个养老基金中的比例很低，很难达到诸如加拿大CPP储备基金的效果。另外，在中国，目前职业年金发展缓慢，所占养老金的比例很低，尽管允许上市经营，但对于职工养老金的总体补充效果不大。

中国的养老金体系还处在改革和完善的过程之中。由于我国特殊的国情，尤其是老年人口基数大、老龄化速度快和未富先老的背景，加上目前养老基金积累中的严重亏空和空账问题，我国的养老金体系必然要经历很大的改革。从收和支的角度，在目前养老金结构下能做出的调整可以分为两个思路。第一是增加养老金的收入来源。按照目前的养老金缴纳方法，城市职工养老金体系的缴费已经处于高负担状态（企业20%，个人8%），很难再继续提高缴费水平。但目前的缴费效率却不高。按照国务院规定，各省自行确立养老金征收方法，或者由税务部门征收或者由社保部门征收。由于中国缺少严谨的个人和企业纳税管理，很多地方的企业存在拖欠、少缴或漏缴养老金的做法。另外，对于统筹部分的养老金，中央政府和地方政府发挥的作用不足。从加拿大的做法，联邦政府从一般税收中支付第一支柱的养老金，支出占联邦政府税收收入的比例为15.5%（2013年预算）；另外，地方政府从一般税收中支付补偿养老金及在药品、能源和住房等方面补贴老年人，补贴额占地方一般税收的比例大多不低于5%。相比而言，在中国，中央政府和地方政府从一般税收中支付养老金的比例却很低。2013年，对于包括退休金在内的社会保障和就业支出在中央政府财政预算中的比例仅仅为9.49%，远远落后于加拿大的福利支出

水平。[①]

从支出的角度，由于老龄化人群增长迅速和老年人平均寿命延长，领取养老金的老人数目在未来会增长很快。如果包括参加新型农村社会养老保险、城镇居民养老保险、城镇职工养老保险和公务员系统养老保险，我国的养老金覆盖率（覆盖人群数占65岁以上老人的比例）为84%，达到了比较高的水平（加拿大的水平为78%），虽然养老金的充足性不高。从养老金支出面临的压力，有必要调整目前的退休年龄。然而，退休年龄的调整并非简单的立法可以达到，必须要有配套的措施和政策缓冲时间。从加拿大的经验，为延长领取第一支柱养老金的年龄，联邦政府提前11年给出通知并且预留6年的过渡期，来帮助联邦政府和省政府合作制定配套的政策。特别是，政府需要制定政策来帮助老年人就业，保障老年人在领取退休金之前不会因为失业或就业不充分而面临收入危机。另外，延长退休年龄需要考虑劳动者的职业差异，并且给出在养老金领取数额上的鼓励。类似于加拿大自愿推迟领取CPP养老金的做法，中国可以考虑设立参数增加统筹账户中养老金的领取数额来鼓励推迟退休。

总结以上讨论，中国和加拿大相比，在养老金的充足性、筹款效率和运营水平上存在明显的差距。借鉴加拿大的经验，中国中央政府和地方政府应该加大面向全体国民的基础养老金的财政投入，以提高养老金的公平性和充足性；设立强而有效的养老金征缴方式，分清中央政府和地方政府的责任；并且放松养老金的投资运营限制，以保障养老金的保值和增值。另外，从收入和支出的角度，在中国目前的养老金结构下，应当加大中央和地方政府对于养老保障基金的一般税收投入，并且考虑适当延长退休年龄。

参考文献

郑秉文、何树方：《加拿大社保制度改革与建立“主权养老基金”十年回顾与评价》，《亚太研究》2008年第1期。

---

① http：//yss. mof. gov. cn/2013zyczys/201303/t20130322_ 785240. html.

张秋霞、宋培军、郭平：《加拿大养老保障制度》，中国社会出版社，2010。

Esping-Andersen, Gøsta, "*The Three Worlds of Welfare Capitalism*", Cambridge: Polity Press, 1990.

Holzmann, Robert, "Global Pension System and their Reform: Worldwide Driver, Trends, and Challenges", World Bank, Discussion Paper No. 1213. 2012.

Pallares-Miralles, Montserrat, Carolina Romero and Edward Whitehouse, "International Patterns of Pension Provision II: A Worldwide Overview of Facts and Figures", World Bank, Discussion Paper No. 1211. 2012.

B.18

加拿大非政府组织的现状与挑战

罗远航　杨玮玉*

摘　要：

加拿大的慈善和非营利机构达到17万个，位居世界第二，平均约每200位加拿大国民就享有一个非政府组织（Non-Governmental Organization，NGO）提供的服务。受聘于慈善和非营利部门的加拿大国民达到200万，占全国经济活动人口的11.1%。加拿大的慈善和非营利部门创造了国民生产总值（GNP）的8.1%，NGO与政府部门、商业企业共同成为影响加拿大社会经济发展的重要力量。近年来，NGO在为加拿大社会做出巨大贡献的同时，其自身发展也面临一系列挑战。

关键词：

加拿大　非政府组织　非营利部门　监管

加拿大是一个多元文化社会，移民众多，公民社会发育较为完善，经济发展水平较高，政治环境相对宽松，政治文化具有鼓励公民参与的特点以及寻求妥协的价值取向，这为非政府组织（NGO）[①] 的发展提供了得天独厚的条件。

---

* 罗远航，中山大学博士生，广东外语外贸大学《国际经贸探索》编辑，加拿大研究中心兼职研究员。研究方向：加拿大NGO和国际贸易。杨玮玉，硕士，仲恺农业工程学院人文社科系讲师。研究方向：加拿大NGO和中国社会组织。

① 一般情况下，NGO是指在特定法律系统下，不被视为政府部门的协会、社团、基金会、慈善信托、非营利公司或其他法人等此类不以营利为目的的自治性组织。

加拿大是 NGO 健康发展与功能发挥较好的几个西方发达国家之一，加拿大 NGO 不仅在国内而且在国际舞台上也比较活跃，从遍及全国社区基层组织的志愿服务到制止加拿大东海岸对白袍琴海豹大规模残酷的商业性猎杀行为，[①] 从 2010 年二十国集团 G20 多伦多峰会场外的反战和反全球化抗议到非洲撒哈拉地区救助艾滋病人，都可以发现加拿大 NGO 成员的身影。加拿大全国 NGO、亚全国性（地区性）NGO 和国际非政府组织（INGO）的分支机构数量众多而且专业素质普遍较高。在“小政府、大社会”的架构下，国内 NGO 承担了大部分传统上由政府提供的基本社会服务，从事的大都是政府无暇去做或不便直接出面去做的社会事务，而且一般情况下成本比政府低廉。一个发达的现代社会需要发达的 NGO，加拿大政府非常清楚 NGO 存在的价值，在立法、公共政策、监管、资金等层面大力支持 NGO 的发展，透过 NGO 为国民提供基本社会服务，这是政府职能转变的一个重要表征。与此同时，绝大多数 NGO 也和政府紧密合作，构建一种良性互补的关系。近年来，国内 NGO 在为加拿大社会做出巨大贡献的同时，其自身发展也面临一系列挑战，如政府监管压力节节攀升，挽留优秀人才的压力增加，国民对 NGO 的服务素质要求在提升。自 2008 年国际金融危机爆发以来，政府拨款减少、捐助慈善机构的加拿大国民的比例持续下降、捐款竞争压力加大等融资问题也开始困扰 NGO 的发展。

一　NGO 的规模及志愿服务概况

目前，非政府组织并没有一个公认的统一的定义。在加拿大多元文化背景下，它们被冠以“慈善和非营利部门”“志愿机构”“非营利性和志愿部门”“非营利部门”“不以营利为目的的部门”“慈善部门”“第三部门”“独立部

① 一个令人印象深刻的画面是国际爱护动物基金会（International Fund for Animal Welfare，IFAW）成员以半裸体示威、模拟被剥去皮毛的海豹等方式抗议加拿大海豹捕杀业。IFAW1969 年创立于加拿大，从关注残忍的加拿大商业海豹猎杀至今，IFAW 已经成长为全球最有影响力的动物福利组织之一。在中国，从拯救被残酷“活熊取胆”的黑熊到推动防止虐待动物立法，也可以不时看到 IFAW 成员的身影，IFAW 是加拿大 NGO 国际化的一个范例。

门”“公民社会部门”以及“社区基层组织”等。尽管叫法不同，但它们都有一些共同的特征，如非营利性、自治性（与政府和商业企业相区别，自我管理）；拥有志愿精神或者说自愿性；具备运作制度和组织机构；等等。加拿大社工界人士一般以慈善和非营利部门来笼统地指称 NGO。本文主要探讨加拿大国内 NGO 的发展现状及其面临的主要问题，限于篇幅，在加拿大的国际非政府组织（INGO）不在本文的讨论范围。

慈善和非营利部门是加拿大 NGO 的主要表现形式，它由两大类构成，一类是核心非营利部门，另一类是医院、大学和学院。核心非营利部门主要是向国民提供商品和服务的非营利组织以及被划分到企业部门的非营利组织，它们包括宗教团体、社区服务机构、体育俱乐部、专业协会等。在加拿大，医院、大学和学院属于非营利机构，但其收入来源主要依靠政府资助，日常运作更依赖领取薪水的员工而非志愿者。

（一）慈善和非营利部门的规模

专注于慈善和非营利部门研究的权威机构“畅想加拿大”2013 年 9 月发布的最新调查数据显示，2012 年度加拿大的慈善和非营利部门数量达到 17 万个，位居世界第二，仅次于荷兰，高于位列第五的美国。考虑到加拿大总人口数约为 3500 万（2012 年），NGO 数量在总人口中的占比是非常高的，这意味着平均约 200 位加拿大国民就享有一个 NGO 提供的服务。受聘于慈善和非营利部门的加拿大国民达到 200 万，占全国经济活动人口的 11.1%。加拿大的慈善和非营利部门创造了国民生产总值（GNP）的 8.1%。

2012 年度慈善和非营利部门的总收入再创新高，达到 1760 亿加元。其中，医院、大学和学院收入占比达到 67%，余下的 33% 收入则由其他慈善和非营利部门创造。在数量构成上，17 万个慈善和非营利部门中，医院、大学和学院的数量只占到 1%，为 1700 个，其余 99% 都是核心非营利部门。[①] 可

---

① Imagine Canada，http：//www.imaginecanada.ca/files/www/en/annualreport/annual_report_2012.pdf.



见，如果从数量规模说，除医院、大学和学院以外的慈善和非营利部门构成加拿大 NGO 的主体。

（二）慈善机构的数量、地区及类型分布

由于缺乏 NGO 地区及类型分布的权威数据，本文将主要依据加拿大国家税务局 2013 年 8 月 8 日关于慈善机构的统计数据来管窥加拿大 NGO 的地区及类型分别情况。加拿大拥有 86600 个注册的慈善机构，这几乎占据了加拿大 NGO 数量的一半，如果把那些已吊销或自愿撤销的慈善机构也算上，在册和不在册的慈善机构数量超过 12 万个。① 加拿大各省注册慈善机构的数量分布情况见表 1，其中慈善机构数量排名前三的是安大略省、魁北克省、不列颠哥伦比亚省。安大略省是首都渥太华及最大城市多伦多所在地，工商业发达，移民众多，文化多样性显著，同时是加拿大人口最多的省份（约1420

表 1　加拿大各省区注册慈善机构的数量分布

省/地区	慈善机构数量(个)	占全国慈善机构比重(%)
阿尔伯塔	9390	10.84
不列颠哥伦比亚	12230	14.12
马尼托巴	4654	5.37
新布伦瑞克	2714	3.13
纽芬兰和拉布拉多	1185	1.37
新斯科舍	3825	4.42
西北行政区	125	0.14
努勒维特地区	34	0.03
安大略	30899	35.68
爱德华王子岛	586	0.67
魁北克	16442	18.97
萨斯喀彻温	4361	5.04
育空	133	0.15
其他地区	22	0.02
总　计	86600	100

资料来源：作者根据加拿大国家税务局数据整理得到。

① Charities Listings, http://www.cra-arc.gc.ca/ebci/haip/srch/basicsearchresult-eng.action? k = & s = registered& = %u641C%u7D22& p = 1& b = true&amp.

万），其人口约占全国人口的四成，其慈善机构数量全国占比达到35.6%，如果算上其他非营利组织，安大略省的NGO数量和全国占比则更高。魁北克省是加拿大人口次多的省份（约800万），是法语族裔聚集区，其慈善机构数量位列全加拿大第二，全国占比18.9%。紧随其后的是不列颠哥伦比亚省（人口约400万），全加拿大第三位，其慈善机构数量位列全加拿大第三，全国占比14.1%，主要聚集在该省最大城市温哥华。总体而言，加拿大慈善机构的数量、地区分布呈现与人口、经济规模相适应的特点，即人口、经济规模越大的省份，慈善机构数量越多，慈善机构提供的社会服务种类和规模也越大。

加拿大国家税务局把慈善机构大致分为五种类型，分别是：健康（医疗）、宗教、教育、社区及其他好处、福利，表2是各类型慈善机构的数量分布及占比情况。其中，宗教类型的慈善机构达到33578个，占全加拿大慈善机构数量的近四成，这显示出加拿大慈善机构深厚的宗教历史背景以及宗教类慈善机构在国民中具有较高的公信度。

表2　加拿大慈善机构的类型分布*

类　　型	慈善机构数量(个)	占全国慈善机构比重(%)
健　　康	5871	6.8
宗　　教	33578	38.8
教　　育	14036	16.2
福　　利	18809	21.7
社区及其他好处	14306	16.5
总　　计	86600	100

注：* Canada Revenue Agency：http：//www.cra - arc.gc.ca/ebci/haip/srch/advancedsearchresult - eng.action? n = &b = &q = &s = registered&d = &e = + &c = &v = AB&o = &z = &g = + &t = + &y = + &p = 1。

资料来源：作者根据加拿大国家税务局数据整理得到。

（三）国民参与NGO志愿服务的时间及年龄分布

最新可得的统计资料显示，[①] 2010年有超过1330万加拿大国民将时间、

① 该数据来自加拿大统计局，为2010年更新的数据。加拿大统计局每四年更新一次该数据，最近一次更新为2010年。

精力和技能贡献给各种慈善机构和非营利组织，这个数字略低于全国总人口的1/3。他们无偿在各种董事会或委员会担任领导人、募集资金、为人们提供咨询与指导、推动环境保护、争取公民权利、探访老人和照顾儿童、筹备和分发食物、照顾街头露宿者、担任义务司机等等。相当多华人在刚刚移民加拿大时得到志愿者的无偿服务，NGO 提供诸如语言培训、帮助寻找工作、儿童陪护等服务，以帮助新移民尽快融入加拿大社会，受惠于这种善行的影响，加拿大华人也日益踊跃加入志愿服务中，回馈社会。

据统计，2010 年度加拿大志愿者提供了总额约为 2.1 亿小时的志愿服务，相当于 110 万个全职工作。平均而言，每个志愿者该年度贡献了 156 个小时（约为 21 天）。约有 10% 的志愿者将约占总时数（2.1 亿小时）53% 的时间奉献给了慈善机构和非营利组织，每年他们至少奉献了 390 小时参加志愿者活动，这相当于 10 个星期的全职工作（按每周工作 40 小时折算）；另外 15% 的志愿者每年参与志愿工作的累计时数在 161 ~ 390 小时，这相当于 4 ~ 10 个星期的全职工作，这部分志愿者在 2010 年累计时数达到志愿工作时间总额的 24%。上述 25% 的志愿者（相当于加拿大总人口的 12%）都是每年至少奉献 161 小时及以上在志愿工作上，他们的志愿服务时数占 2010 年加拿大志愿服务总时数的 77%。[①] 这类志愿者全力以赴投入到志愿服务中，往往也更积极参与各种慈善捐赠和社会活动，是加拿大慈善机构和非营利组织最主要的依靠力量，被称为顶级志愿者（top volunteers）。15 岁以上加拿大国民中约有 12% 参与体育娱乐类型的志愿工作，另有 12% 参与社会服务类型的志愿工作。此外，约有 10% 的 15 岁以上加拿大国民将时间和精力投入教育和研究协会，另有大约 9% 转向宗教组织，及 6% 参与健康相关的志愿工作。如果从志愿服务时数角度来看，上述 5 种类型志愿服务占了志愿服务总时数的大约 66%，其中，与体育娱乐相关的组织占 19%，提供社会服务的组织占 18%，宗教组织占 15%，教育研究组织占 9%，而健康组织占 5%。

从年龄角度来看，加拿大年轻人比老年人更有可能参与志愿服务。或者说，年轻人的志愿率比老年人的高。调查显示，15 ~ 24 岁年龄组参与志愿服

---

① Statistics Canada，http：//www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/120416/dq120416b-eng.htm.

务的比例最高；35～44 岁年龄组位居第二。有意思的是，虽然加拿大年轻人参与志愿工作的概率比其他年龄段要大，但他们投入的时间却不多。平均而言，15～24 岁（130 小时）和 25～34 岁（109 小时）的年轻人平均志愿服务时间只有老年人（223 小时）的一半。[①] 这表明志愿率与平均志愿服务时间并不一定成正比，出现这种情况的原因很多，例如有些学区要求学生必须参与一定的社区志愿服务才能从高中毕业，青年志愿率的高比例很可能与此有关。对于很多青少年来说，日常学习生活本身已经很忙碌，难以腾出更多时间参与志愿服务，这或许可以解释为什么会出现青少年志愿率很高而平均志愿服务时间却不高的现象。与此相反，老年人志愿率不高但平均志愿服务时间非常高，这可能与有些老年人健康状况不佳无法参加志愿工作有关，而健康状况允许的老年人则奉献了大量时间在志愿工作上。

不同省份和地区间的志愿率相差很大。在各省区中，萨斯喀彻温省和爱德华王子岛参与慈善机构和非营利组织志愿服务的比例最高，新斯科舍省和不列颠哥伦比亚省参与志愿服务的年均时数最高。在萨斯喀彻温省，58% 的 15 岁以上加拿大人参与志愿工作；在爱德华王子岛，这个比例是 56%；阿尔伯塔省和新斯科舍省分别为 55% 和 54%；而西北行政区和魁北克省都仅为 37%。[②]

人们之所以参与慈善机构或非营利组织的志愿服务，原因可能多种多样，从利他因素（例如帮助别人）到自利因素（例如学习新技能）都有。2012 年的一项研究结果表明，加拿大国民花时间参与志愿服务是因为他们想为社区做点贡献。93% 志愿者回答他们参与志愿工作的主要动机是为社区建设出一份力，而略超过 3/4 的人（78%）希望通过活动锻炼技能、积累经验，超过一半的人（59%）则表示是受到组织使命的感召，另有几乎一半的人（48%）是因为有朋友在参与因而带动自己参加志愿工作。[③]

至于那些没有参与志愿工作的人，究竟是什么阻碍了他们参与呢？调查显示，缺乏时间是人们参与志愿服务的最大障碍。大约 2/3 没有参加任何正式志

① Statistics Canada，http：//www. statcan. gc. ca/daily – quotidien/120416/dq120416b – eng. htm.

② Imagine Canada，http：//sectorsource. ca/research – and – impact/sector – research/volunteering – research.

③ Statistics Canada，http：//www. statcan. gc. ca/daily – quotidien/120416/dq120416b – eng. htm.

愿服务的15岁以上加拿大国民表示影响他们的关键原因在于没有足够时间（67%）和无法做出长期参与的承诺（62%）；另外有45%的人没有参与是因为没有人问过他们，这表明假如有组织进行接洽的话，这45%的人有可能参与到志愿工作中去。此外，另一项调查显示，加拿大国民要求获取慈善机构更多的相关信息，96%的国民认为信息的获取极为重要。只有38%的加拿大国民满意慈善机构在提供相关信息方面的工作，也就是说，慈善机构在提供信息方面的工作与国民的期待仍有相当差距。[①]

值得一提的是，加拿大社会非常鼓励青少年儿童参与志愿服务。有些学区要求学生必须参与一定的社区志愿服务才能获得毕业证书，有些社区或学校会提供各种机会吸引青少年儿童参与志愿服务。这样做的好处首先表现在直接提高了学龄儿童（6～17岁）所在家庭的志愿率。许多学龄儿童带动他们的家长一起参与志愿服务，因为这些在校内或课后进行的志愿活动一般需要家长陪同。研究表明，一个家庭是否有孩子与其参与志愿服务的可能性之间存在一定相关性。有学龄儿童的家庭（59%）与有小于6岁或大于17岁孩子的家庭（56%）比那些没有孩子的家庭（41%）参与志愿工作的概率要高。[②] 其次，青少年儿童时期的志愿服务经验可以帮助人们成人后更乐于参加社区活动和志愿工作。相关研究表明，那些在童年或青春期参与过社区活动的人长大后更乐于参加各种正式或非正式志愿活动、政治组织、服务团体或社区协会等。[③]

二　NGO的公共政策进展

为鼓励、支持和规范NGO的发展，加拿大形成了较为完善的立法和配套政策，包括行之有效的监管制度、财务制度、税收优惠政策以及和某些具体政

① Imagine Canada, http://www.imaginecanada.ca/files/www/en/annualreport/annual_report_2012.pdf.

② Statistics Canada, http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/120416/dq120416b-eng.htm.

③ Jones, F., "Community involvement: the influence of early experience." Canadian Social Trends. Statistics Canada Catalogue no. 11-008. No. 57.

策等，一个值得提及的例子是联邦政府针对红十字会捐款实施的“一对一比例捐赠”政策。

2013 年，在公共政策方面，为鼓励更多国民慷慨解囊，加拿大众多 NGO 继续寻求游说众议院通过“拉伸税收抵免额”提案（the Stretch Tax Credit for Charitable Giving）。在 2013 年加拿大联邦财政预算案中，政府提出了一项全新的针对首次捐献者的临时抵税优惠政策“首次慈善捐款者超级抵税优惠”（First-Time Donor's Super Credit），被认为是朝着全面通过并实施“拉伸税收抵免额”提案的利好消息。

（一）红十字会“一对一比例捐赠”政策

为鼓励国民向 NGO 捐款，除了税收政策优惠以外，加拿大联邦政府的一些“另类”政策措施被证实是行之有效的。例如，联邦政府为鼓励国民向加拿大红十字会捐款，在重大灾害发生后实施了“一对一比例捐赠”政策，即加拿大红十字会每收到一加元善款捐赠，联邦政府同样捐出一加元钱。这种筹款方式的特殊之处在于，红十字会需事先规定并上报募捐起止期限，截止日后，将募集总额上报联邦政府国际发展署（CIDA），国际发展署核实无误后，便会将等额的政府捐款拨给红十字会。在近年的多次重大国际赈灾活动中，加拿大联邦政府都宣布等额拨款，许多捐赠者尽管对红十字会并不满意，但为了争取政府这个等额配套款项仍选择了红十字会渠道，在捐赠者看来，这样做至少可以确保善款总额大幅提高，对灾区和灾民是有利的。[①]

（二）“拉伸税收抵免额”提案

2013 年，引起 NGO 关注的“拉伸税收抵免额”提案针对的目标是捐款额不太多者，即给予捐赠额超过以往最高水平捐助者更大的信用额。现行联邦税收抵免的条款规定，加拿大国民慈善捐赠的前 200 加元可获得 15% 的税收抵免，超过 200 加元的捐赠可获得 29%。该提案的设想是，如一国民某年较上

---

① 陶勇：《红十字会该向加拿大同行学什么》，http://taoduanfang.blog.caixin.com/archives/27455。



年捐款每多一加元，将会获得更多税收优惠，换句话说，某人 2012 年捐款 200 加元，但决定在 2013 年捐 250 加元，则多捐的 50 加元，会让他获得 39% 税务优惠而非一般的 29%。捐款额少于 200 加元者，若能增加捐款，获得的税务优惠将会由 15% 提高至 25%。众多 NGO 希望通过税收抵免提升国民慈善捐助的动力，在政府资助日益减少的情况下筹集更多善款。

（三）“首次慈善捐款者超级抵税优惠”政策的实施

2013 年开始实施的“首次慈善捐款者超级抵税优惠”是针对首次捐献者的一个临时抵税优惠政策，目的是鼓励和吸引更多人捐款。根据该政策，如果一个捐款人，或其配偶/法定伴侣从 2007 年起至今的每一个税务年里，都没有申报任何捐款抵税，就被视为首次慈善捐款者，适用于这项新的抵税优惠政策。新的抵税优惠可以适用于从 2013 年到 2017 年的税收年度。2013 年 3 月 21 日及以后的捐款适用于新的抵税优惠，增加现有捐款抵税政策的个人慈善捐赠的临时抵税优惠。在原有的抵税政策基础上，这个新的抵税优惠为捐款金额在 1000 加元以下的捐款者提供了额外的 25% 抵税额度。也就是说，如果捐款 1000 加元，其中前 200 加元的不可退的抵税优惠为 40%，之后 800 加元的不可退抵税优惠为 54%。并且，这部分抵税额不包括在省级的抵税额度内。①

三　NGO 的资金来源变动趋向

加拿大 NGO 的资金来源渠道相对多元，包括基金会和企业资助、捐赠和赞助，会员、关怀公司、课程培训收入，联邦政府资助，省级政府资助，加拿大目录基金会和公司资助，会议、研讨会和其他收入。近年来，受多种因素尤其是国际金融危机的影响，NGO 运作的资金来源出现了一些新趋向，表现为政府资助逐步减少，国民对 NGO 的捐款额小幅上升，但国民捐助人数比例持续减少。

① 邵治寰：《首次慈善捐献者的超级抵税优惠》，http：//www. wcweekly. com/archives/8570。

世界捐助指数（World Giving Index）通过选取一国在一个典型月时间内，按捐款的国民比例、贡献的志愿时间以及帮助陌生人三项指标来衡量一国国民的捐助行为。加拿大在2012年的世界捐助指数中排名第三位，落后于澳大利亚、爱尔兰，领先新西兰和美国。在这三项衡量指标中，加拿大在捐款国民比例上大大落后于澳大利亚和爱尔兰，但在志愿时间上仍然排名第一位。[①]“畅想加拿大”的数据显示，医疗保健和社会服务是国民最热衷捐助的慈善事业，有超过50%的加拿大国民将钱捐赠给医疗机构，40%以上捐助给社会服务机构，宗教组织或机构位列第三。

正如前文提到的，慈善机构和非营利组织的资金来源多种多样，包括销售商品和服务的收入、个人或企业捐款以及政府拨款和基金会资助。不同组织的资金来源相差非常大。不过它们的共同点在于，不管资金来源如何变化，个人捐款是几乎所有慈善机构和非营利组织履行其使命、实现其目标的依靠之一。通常来说，慈善机构和非营利组织内部每一个人，不管他是员工、董事会成员还是志愿者，总会参与这样或者那样的筹款活动。从某种程度上讲，一个慈善机构或非营利组织募集捐款的能力也代表了它的活动能力。从另一方面来看，对加拿大国民为慈善机构和非营利组织捐款的情况分析，可以帮助我们在某种程度上了解慈善机构和非营利组织在加拿大国民心目中的形象。

根据加拿大统计局2012年发布的一份研究报告，约有94%的15岁以上加拿大国民为慈善机构和非营利组织捐款或捐物，希望通过资助那些与自己秉持相同信念的组织和团体以造福社会。捐款最多的一般是老年人、大学毕业生、来自中高收入家庭的人以及那些每年参加志愿工作累计达60小时及以上的人们。所有这些被捐赠的组织中，宗教组织是最大受益者，获得约40%的捐款；其次是卫生部门（不包括医院），囊括了约15%的捐款；再次是那些为社区或特定群体（如儿童、残疾人、低收入家庭等）提供社会服务的组织和机构，收获约11%的捐款。此外，医院也获得了捐款总金额的6%。[②] 不过从

---

① CAF, https://www.cafonline.org/publications/2012 - publications/world - giving - index - 2012.aspx.

② Statistics Canada, http://www.statcan.gc.ca/pub/11 - 008 - x/2012001/article/11637 - eng.htm.

获得捐款总额来看，宗教组织和机构获得的捐助最多，平均捐款额为 450 加元，其次是大专院校（300 加元）。

近年来，一个值得关注的现象是，捐助慈善机构的加拿大国民的比例一直在下降。2011 年加拿大个人所得税申报者的慈善捐款总额将近 85 亿加元，比 2010 年上升了 2.6 个百分点。与此同时，申报慈善捐款个人所得税退税的人数比上一年减少了 0.6%，约为 570 万人。[①] 纳税人申报慈善捐款退税的比例，从 20 世纪 90 年代初的近 30% 下降到 2011 年的 23%。与此同时，年平均捐助额则从 1984 年的 458 加元上升至 2010 年的 1437 加元（相当于 1984 年的 748 加元），不到 1/4 的国民在报税时申报慈善捐款退税。这表明尽管平均捐助额在加大，但捐助公益慈善事业的国民越来越少。过去 10 年的数据显示，捐助给宗教组织或机构的人数在“相当缓慢但清晰”地下降，从 2004 年的 45% 降至 2010 年的 40%。只有支持国际救灾的捐助，尽管比例很小，却从 2004 年的 4% 升至 2010 年的 8%。

加拿大的国内 NGO 归口联邦政府就业和社会发展部（ESCD）管理，ESCD 通过社会发展合作计划（SDPP）决定哪些 NGO 获得资助项目。近年来，联邦政府对 NGO 的资助总额也在持续减少。以非营利机构 Imagine Canada 为例，2005 年成立之初，政府拨款占该机构总收入的比例为 65%，2012 年这一占比下降到 8.6%，预计 2013 年将下降至 3%，但同期内捐款、补助和赞助收入的百分比（14% ~34%）提高了 1 倍以上。一般而言，资金来源的多元化有助于 NGO 长期稳定的可持续发展。

加拿大 NGO 接受国外资金资助并不多，2011 年度只有 2.5% 的慈善机构接受过外国资金的支持。[②]

---

① 上述数据仅仅包括那些捐献给能够开具税收凭证和允许抵免税收的慈善机构和得到批准的组织的数额。在加拿大，不是所有慈善机构和非营利组织都能够开具允许抵免税收的税收凭证，但都可以接受捐赠。根据加拿大相关法律，这些相关组织开具的税收凭证有效期为 5 年。因此，上述数据可能也包括了前 5 年内的捐款。另外，加拿大税法允许个人所得税申报者填报他们个人及其配偶的捐款以获得更大的税收优惠。所以，实际捐款的人数可能比申报税收抵免的人数多。

② Imagine Canada，http：//www. imaginecanada. ca/files/www/en/annualreport/annual _ report _ 2012. pdf.



四　NGO发展面临的主要问题

虽然以慈善和非营利部门为主要表现形式的NGO在加拿大国民生活中的影响举足轻重，但它们所面临的问题也不容小觑。近年来，加拿大NGO面临的监管压力节节攀升，挽留优秀人才的压力增加，国民对NGO的服务质素也提出了更高的要求。受国际金融危机的影响，融资难的问题如影随形。

（一）联邦政府逐渐加强对NGO参与政治活动的监管和限制，NGO面临的政府监管压力继续攀升

一直以来，加拿大慈善机构和非营利组织筹集资金的做法和成本都是在政府和媒体的密切关注下。近年来，加拿大对慈善机构和非营利组织的管理问题越来越关注，政府陆续出台一些新的相关法规。慈善机构和非营利组织在财务透明度和问责制度方面的压力越来越大。例如，在公司法领域，《加拿大非营利公司法》（Canada Not-for-profit Corporations Act）于2011年10月17日宣布生效。这部新规将取代原来的《加拿大公司法》（Canada Corporations Act）第Ⅱ部分。根据新法规，所有在《加拿大公司法》下组建的联邦非股本法人公司（non-share capital corporation），包括慈善机构及其他非营利组织，有3年时间根据《加拿大非营利公司法》进行调整。2014年10月17日以后仍达不到《加拿大非营利公司法》要求的公司（组织）将面临解散。加拿大不仅在联邦层面专门针对非营利组织出台新规，省区层面也有新动作。在安大略省，企业部制定的《2010非营利公司法》（Not-for-Profit Corporations Act, 2010）于2010年10月25日获得正式批准。[①] 有趣的是，上述两项新规皆以“非营利”作为标题，用“非营利”取代了原来的措辞“无股本公司”及“非股本法人公司”，凸显加拿大对于非营利性机构管理的特别重视。上述两项新规与原法规的不同主要集中于投票权、

① Linda J. Godel，“The New Not－For－Profit Corporations Acts”［EB/OL］，The Philanthropist. Vol 24，No 3（2012），http：//www. thephilanthropist. ca/index. php/phil/issue/view/98.

对董事会成员权力的限制以及对公司的不同分类标准。这些新法规传递出来的信息相当明确，那就是加强慈善机构和非营利组织的透明度和问责制，充分凸显了加拿大政府加强对慈善机构和非营利组织监管的决心。

此外，从 2011 年开始，加拿大政府陆续修改了注册慈善信息的相关表格（T3010），筹建慈善机构的政治活动自我评估工具，对慈善机构的政治活动开展更积极的监控。2012 年，联邦财政预算案创建了一个新的制裁措施，用以制裁不符合政治活动开展要求的慈善机构。根据这项制裁措施，国家税务局有权暂停慈善机构作为捐款受赠人的资格，这意味着该慈善机构将无法接受其他慈善机构的捐赠，也无法开具正式捐款收据。在 2013 年联邦财政预算案中，政府呼吁增加慈善机构的透明度和报告义务，并为国家税务局提供专项经费用于开展相关的教育活动，以帮助慈善机构了解并遵守与政治活动相关的要求。① 可以说，2012 年与 2013 年联邦财政预算案在慈善机构方面的新变化主要集中于政治活动上。上述新举措充分表明联邦政府正逐渐加强对慈善机构参与政治活动的监管和限制。

（二）受国际金融危机影响，筹措资金难度加大

加拿大 NGO 面临的监管压力不断攀升，与此同时，筹措资金似乎比以往任何时候都更难。自 2008 年国际金融危机爆发以来，加拿大联邦政府连续五年出现财政赤字，安大略省等大省的情形类似，由此政府对 NGO 的资助金额也在减少。

如前所述，加拿大慈善机构和非营利组织的资金来源通常是出售商品或服务的收入、政府资助和捐款等几种混合在一起。现在，加拿大慈善机构和非营利组织在资金来源方面正面临着结构性调整，来自政府的资助越来越少，周期越来越短，附带的条件也越来越多。捐款收入的重要性与日俱增，但是情况不容乐观，竞争相当激烈。与此同时，加拿大国民对慈善机构和非营利组织的金钱投入似乎已经达到极限。虽然慈善机构享有很高的声誉，深受公众信任，但

---

① 详细措施请参考 Cathy Hawara. Director General's speech at the Canadian Bar Association's National Charity Law Symposium，http：//www. cra－arc. gc. ca/chrts－gvng/chrts/bt/lwsympsm－eng. html。

捐助情况并不容乐观。正如前文提及的，捐助慈善机构的加拿大国民的比例一直在下降；主要捐助者群体正在不断老化，却得不到有效补充；而持续的经济不确定性与低增长也影响了捐款额的增长。[①] 再加上政府和媒体持续密切关注筹款的做法和成本，监管压力不断攀升，慈善机构和非营利组织面临的融资压力巨大。大量 NGO 的发展因此受到限制，有些组织由于严重资金不足而无法正常运作。可以说，如何更多元化和持续筹措资金仍然是摆在加拿大 NGO 面前的一道需要破解的难题。

参考文献

顾建键等:《非政府组织的发展与管理：中国和加拿大比较研究》，上海交通大学出版社，2009。

Imagine Canada, “The road ahead (Annual Report 2012)”, http://www.imaginecanada.ca/files/www/en/annualreport/annual_report_2012.pdf.

Imagine Canada, “Annual Report (2011)”, http://www.imaginecanada.ca/files/www/en/annualreport/annual_report_2011.pdf.

① Finance Primer-Charitable Donations [EB/OL], http://nationalsummit.ca/resources/priority-2/, 2013-8-13.

文化与教育篇

Culture and Education



加拿大商学教育纵览

吴易明*

摘　要：

商学教育对各国经济的发展至关重要。无论是工业化发达的国家，还是以贸易立国的国家，其经济的快速发展都与其重视商科教育分不开。作为经济强国和教育强国之一的加拿大在商学教育方面非常成功，形成了自己的特色和模式。本文重点介绍加拿大商学院中的 MBA 教育的发展概况及特点，并从商学院学生职业生涯规划的视角，介绍加拿大商学院是如何为学生提供职业服务及进行创业教育的。

关键词：

加拿大　商学教育　MBA　职业规划

---

* 吴易明，博士，教授，广东外语外贸大学国际商务英语学院副院长。研究方向：加拿大发展战略、战略管理、商科教育。

商学教育对各国经济的发展至关重要。无论是工业化发达的国家，还是以贸易立国的国家，其经济的快速发展都与其重视商科教育分不开。长期以来，高等商科教育在各国高等教育中的地位显著，学生规模在各科类学生总规模中所占的比重都遥遥领先。

加拿大被公认为世界最适宜居住的国家之一，凭借自身丰富的多元文化及优质的学习和生活环境，每年吸引着全球200多个国家的10余万学子赴加拿大留学深造。加拿大的商学院教育也由于其教学严谨并融合了欧洲和北美管理教育的优势而享誉全球，体现了其较强的整体实力。

一　加拿大商学教育概况

加拿大共有高等院校200多所，从形式上可分为大学、社区学院、专科技术学校或私立职业学校。

根据加拿大百科全书[①]提供的资料，在过去30年中，商科教育在加拿大高等教育的所有学科中是发展最迅速的。有20多万学生入读加拿大大学中的商科和管理学专业，13万多学生参加社区大学商科专业的学习，分别占学生总数的17%和19%。加拿大大学每年约授予5.5万个商科学位，其中约80%为学士学位。另外还有约3.9万名学生从社区大学的商科毕业。

在加拿大，商业领域的继续教育和专业教育也呈现出多样化的特征，主要是通过大学、行业组织（比如特许会计师公会和加拿大银行家协会）、咨询公司及内部组织来进行。这些培训项目一般提供给私人和公共部门的管理人员，大部分是以在线培训的形式进行，这类培训需求持续走高。

另外，在过去几十年，大学商科学生人员性别构成的一个显著变化是女性就读人数比例急剧增加。比如，1970～1971年，本科就读MBA女性人数只占总就读人数的9.5%。到1981年，这个数字增加到39%，而1992～1993年，这个数字增加到47%。如今，女性在商科专业的就读人数占绝对优势。这些数字的变化也表明了在管理部门从业人员的性别变化，虽然这种变化是随着时

---

① http://www.thecanadianencyclopedia.com/en/article/business-education/.

间而渐进的，但这种变化的确存在。

在加拿大，商科的学士学位是 Bachelor of Commerce。加拿大第一个商务管理本科项目于 1919 年由皇后大学举办。如今，加拿大有超过 75 所大学开办本科层次的商科项目。

20 世纪 60 年代以前，加拿大本科商科教育的绝对重点（不能说是完全）是着力培养会计人员，尤其是那些希望成为注册会计师的人员。在北美地区，当大量的商科毕业生渴望成为职业会计师时，对大学商科设计的改变直接导致了两份报告于 1959 年的出台（在 20 世纪 50 年代末期，在不同公司的委托下进行了两项主要的研究工作，目的是调查美国商学院的真实情况，其中一项是由福特公司委托的，另一项则是由卡内基公司委托的）。这两份报告强调高等商科教育的主要目标应该是培养和开发管理的基本技能。两份报告提出的建议在整个 20 世纪 80 年代主导了商学院的课程开发过程。但是到了 20 世纪 80 年代末 90 年代初，出现了对来源于这两份报告的针对商学教育分析与理论重点进行批评的声音。

为反映商业环境的新现实，商学院本科和研究生层次的课程都相应做出了调整。企业必须调整并适应市场上日益加剧的竞争压力和日新月异的变化及创新。由此产生了一些疑问：商业教育是否充分，方向是否正确？随之而来的是对那些接受过领导力中“软技能”训练的毕业生的大量需求。这些“软技能”包括沟通能力、网络开发能力、团队合作能力、变革管理能力以及在各种不确定因素的情况下凭借管理灵活性和创造力依然有效工作的能力。另外，关于创新企业和小企业的课程更受重视。

大小公司的全球化特征在不断增加的课程中也有所体现，这些课程涉及国际商务、国际营销、国际金融、跨国管理；还有一些对比性课程，聚焦于研究各国在产品、人力资源管理、商业道德行为或者企业结构等体系间的不同。这些课程中很多都是选修科目。但是，由于在商业教育中的关联性不断增强，这种扩展性课程反映了公司雇主和学生对商学教育的需求表达。

商学院由于将理性分析的工具应用于决策制定中而受到广泛认可，但是两者之间的相关性却受到批判。尤其是商学院由于没有能够成功地鼓励创新、实

验性思考、拓宽学生的视角、承认决策制定的过程而受到批判。总而言之，商学院是由于没有认识到管理其实也是一门艺术而备受批判。结果，对于课程内容和教授的全新的看法便应运而生。在这些差异的背后，学术型知识和实践型知识暗暗较劲。强调学术型知识就意味着商业教育必须以概念和分析方法为重点贯穿学生终生。这种途径由于福特和卡内基的报告而占主导。他们认为对未来管理者的教育应该建立在经济学、定量分析和其他行为科学（如心理学、社会学和政治学）基础上。与此相反，基于实践型知识的课程开发则强调更加及时和相关的商业管理经验。此种途径的支持者认为商科教育更像是一种临床艺术而不是以科学为基础的专业学科。

总的来说，加拿大的商科教育不仅重视课程的理论基础，而且还强调实用技能的培养。比如，很多教学项目都提供合作和实习机会，使学生在拿到学位的同时还能获得相关工作经验。加拿大的商学院提供的本科课程很重视复合技能和全球化知识的掌握，使学生能够在当前的就业市场上游刃有余。很多商学院鼓励学生修双学位或多学位，将商业贸易的学习和其他领域的培养相结合。

另外，相当一部分加拿大商科学生出国修完部分课程。加拿大商学院同样有不少来自海外（本科生占 18%，MBA 学生占 26%）的学生。所有的大学都是公立学校，都能从各级政府得到大量资金支持。这些大学都因高质量而享有盛名，但所有大学都必须通过它们所在省级政府的严格认定程序。

除此之外，大多数商学院都获得了国际机构的认证，著名的有美国管理商学院联合会（AACSB），欧洲质量发展认证体系（EQUIS）和国际 MBA 协会（AMBA）。加拿大的商学院在一些国际媒体和其他机构组织的排名中通常名列前茅。

学位教育的学费是由省政府制定的，因各省情况不同而异。在大多数地区，国际学生的学费要比加拿大本地人高，但是总的来看要比美国大学的低很多。很多加拿大的商科院校和国外院校建立了合作关系，这样，到加拿大的国际学生只需给母校交学费即可。近 70 所加拿大大学提供管理学领域的学位教育（至少也涉及管理学的某一个领域）。约有 50 所大学用英语和法语授课，很多大学提供英法双语课程。

本科商科学位通常需要三四年的全日制时间学习（各省不同）。加拿大最

普遍的本科商科学位是商科学士学位（BCom），企业管理学士（BBA）和管理学士（BMgt）。40多所加拿大大学开设研究生层次的商科课程，最普遍的是工商管理硕士（MBA）；其他项目还有应用科学硕士（MASc）、科学硕士（MSc）和管理学硕士（MMS）。尽管越来越多的大学提供为期一年的综合或专业的研究生文凭，但是硕士学位通常需要两年的全日制学习。

商学院开设的高级工商管理硕士课程越来越受到关注。这些课程可以使高级管理人员获得商业博士的研究生学位，这种学位大都是研究式学位，通常需三到五年时间修完。加拿大商学院每年培养出大约100位博士毕业生。行政管理发展课程一般是短期的、集中式的项目，旨在为那些已经在管理行业工作的人员提供。

留学生是加拿大高等教育界至关重要的组成部分，加拿大商学院为课程设置提供了全球化的视角，丰富了校园和课堂。被加拿大商学院录取的留学生都会得到学校各项支持，学校都会为他们提供各种服务，使他们融入集体，丰富他们在加拿大的经历。因省而异，大学会允许留学生在学习之余打工。

成立于1976年的加拿大商学院院长联合会（CFBSD）的会员们一道努力帮助加拿大商学院提供对当今商业管理有价值的、相关性大的、且高质量的教育。CFBSD的会员包括65所综合性大学的商科学校，还有教育和行业协会。

加拿大大学里的商学院一般是相对独立的一个大系，随着管理类作为一个学科渐渐成熟，以及工作市场供求的变化，商科已经发展出了许多分支，形成了一套完整的专业体系。其中比较常见的专业有：管理（General Management）、金融（Finance）、会计（Accounting）、市场营销（Marketing）、国际贸易（International Trade）、组织行为学（Organizational Behavior）、经营策略（Business Strategy）、管理信息系统（Management Information System）等。

加拿大拥有许多非常好的商学院。这些优秀的商学院拥有优秀的师资，在管理、领导力、全球商业、商业伦理和创业等方面提供良好的教育准备。

加拿大商学院治学严谨，对学生提出较高要求，除了要求学生掌握必要的

专业理论知识外，商学院更重视培养学生的职业应用能力，比如，独立思考能力和独立决策能力、商业谈判和公众演讲能力、领导团队以及和团队成员分工合作的能力。正常情况下，在学生从商学院毕业时，大部分毕业生已经具备了一定的职业素质，所以一旦他们走入社会就能够迅速地适应真实社会的商业环境。

据维基百科（Wikipedia）[①] 提供的资料，截至 2013 年，加拿大一共有 68 所商学院，其中 38 所商学院是 AACSB 的会员（19 所商学院已获得 AACSB 认证）。6 所学院入选了 2013 年 Financial Times 评选出的世界百大 MBA 排行榜[②]。其中多伦多大学的罗特曼商学院（http://www.rotman.utoronto.ca/）名列榜单的第 46 位，也是唯一进入世界前 50 的加拿大商学院。其余学校分别是约克大学的舒力克商学院（52），卑诗大学的尚德商学院（57），麦吉尔大学的德索特管理学院（76），西安大略大学的毅伟商学院（78）以及阿尔伯塔大学商学院（100）。多伦多大学罗特曼商学院（Rotman）独创的“综合管理思维”模式（Integrative Thinking Model）将现代管理理论中各学科有机结合，融合财务、金融、市场、组织、策略、运营等知识技能，旨在培养高素质，具有缜密思维、全球战略眼光的管理人才[③]。

西安大略大学的毅伟商学院以案例教学作为主要的教学方式，其专业设置只有管理和经营策略两个大方向。约克大学的舒力克商学院的会计专业被公认为加拿大最强的。根据 The UTD Top 100 Business School（2008 to 2012 North American Rankings），按照科研贡献的排行榜[④]，罗特曼商学院名列北美榜单的第 21 位，卑诗大学的尚德商学院名列第 23 位，阿尔伯塔大学商学院名列第 49 位，麦吉尔大学的德索特管理学院名列第 52 位。

表 1 是根据 MBA50.com 将几个主要的媒体 MBA 排行榜的结果合并而成。[⑤]

---

① http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_universities_in_Canada.

② http://rankings.ft.com/businessschoolrankings/global-mba-ranking-2013.

③ http://www.rotman.utoronto.ca/Connect/RotmanAdvantage/OurVision.aspx.

④ http://jindal.utdallas.edu/the-utd-top-100-business-school-research-rankings/.

⑤ http://www.mba50.com/mba50-com-premiership-2013-canadian-b-school-ranking-of-rankings/.

表 1　加拿大商学院 2013 年 MBA50 强

2013排名	2012排名	机构	国家	金融时报2013*	商业周刊2012*	经济学人2013*	福布斯杂志2013*
1	1	约克大学－舒尔茨商学院	加拿大	2	5	1	1
2	7	蒙特利尔高等商学院	加拿大	—	—	3	2
3	2	多伦多大学罗特曼商学院	加拿大	1	4	4	—
3	5	英属哥伦比亚大学尚德商学院	加拿大	3	—	—	3

一般来说，加拿大商学院很少有被 4 大主流媒体排行榜收入榜单的。商业周刊和福布斯杂志只对有限的非美国商学院进行评估，而美国新闻基本就不考虑加拿大的商学院。

MBA50. com 根据各大主流媒体排行榜公布的排位，对加拿大商学院相对其他商学院排名情况做个总的评估。

二　加拿大商学教育：基于 MBA 教育的视角

加拿大的管理专业硕士学位教育根据不同的社会需要，明确地把培养目标分为两类，一类是 MBA 即工商管理硕士，以培养实际工作部门、企业所需的应用型人才为目标；另一类是 MSC 以培养科研部门和高校师资（通过博士）的理论型人才为目标，针对不同的培养目标实行“双轨”的培养体制。本报告主要聚焦于加拿大的 MBA 教育。

工商管理硕士（MBA）是一种应用型管理硕士学位。MBA 教育是世界各国管理教育的主要模式之一，其教育目标是通过硕士研究生的培养，造就职业经理人。加拿大培养 MBA 已有 60 余年历史，积累了许多成功的经验，而且形成了一套较为完善的培养方法。

1. 加拿大 MBA 教育的历史[①]

加拿大 MBA 教育始于 1948 年，在这以前，研究生层次的商学教育只有一

① http：//www. canadian-universities. net/MBA/MBA_History_Canada. html.



些继续教育课程，并不授予学位。第二次世界大战以后，随着全球经济逐步趋于稳定，公司结构也日益复杂，企业急需大量受过良好训练的经理人员。这一重担就历史性地落在了商学院身上。

1948 年，在西安大略大学（UWO）的一个由 100 个 CEO 参加的会议上，人们讨论了商学教育能否通过创办 MBA 项目、EMBA 项目以及博士项目得以扩大与增强。会议的成果是，加拿大的首个经理人员培训课程及 MBA 项目正式地于 1948 年在 UWO 创办起来，两年后授予了 MBA 学位。随着 MBA 项目的成功举办，加拿大首个商学博士项目也于 1961 年在 UWO 举办。借鉴 UWO 的模式，MBA 项目在全加拿大的大专院校推广开来。然而，自从 20 世纪 70 年代末以来，几乎每一个主要省份的重要城市都至少有一所院校举办了 MBA 项目。

起初，MBA 项目学时两年，第一年主要教授管理学的基本理论与知识，第二年专注于一般管理教育或者学生选定的某个方向。然而到了 20 世纪 70 年代后期 80 年代初期，企业界对这两种项目表示不满。其一，灌输理论知识而忽略教授对理论的应用导致课程设置与实践脱节。其二，教授课程的人大部分没有或者有很少实践经验，从而使商学教育显得过于粗浅和不专业。因此，到了 20 世纪 70 年代，商学院研究生阶段的教育就逐步地将理论与实践结合在一起，偶尔还会采用小组合作学习的方法。进一步，商学教育的标准得到提升，这要求授课者至少具有商科教育背景。

现在很普遍的现象是，大专院校的商学教育者都曾经有企业工作经验，或是创业者，他们不仅教授规定的课程，同时将个人的实践经验融入教学过程中。随着商业世界的不断变化，MBA 教育的内容和形式也要随之变化。比如，21 世纪初，传统的两年制 MBA 项目依然存在。然而，自 20 世纪 90 年代开始，就有些商学院提供针对产业和具体部门的 MBA 项目，这类 MBA 项目不仅仅局限于教授基本商业原理，而是培养学生的“软”技能，比如分析能力，沟通能力，领导力，从更广泛的层面来说，即网络与人际关系及团队合作精神。

在过去的 20 年里，MBA 教育以翻番的速度飞速增长，这也是商学院扩招的主要来源。

MBA 教育内容除了涵盖战略性思考、政策制定和执行以及国家政策对企

业的影响外，还包括管理培训的核心基础和功能性领域的内容（定量推理、企业结构和行为、管理经济学和宏观经济学、会计学、金融学和市场营销）。尽管 MBA 课程曾经是通识教育项目，但大多数学院现在在一定程度上提供专业化教育的机会。同时，商学院通过与海外大学建立战略合作关系，为学员提供去国外体验商业文化的机会。

2. 加拿大 MBA 培养目标，课程设置及改革方向

加拿大 MBA 教育的目标是培养职业化的工商企业或组织的高层次管理和决策人才，各个商学院在管理教育上有着不同的战略重点。

多伦多 Rotman 商学院以金融专业见长；女皇大学的 MBA 着重培养科技 MBA，只招收有理工背景的申请人，毕业的招聘公司也以大型的科技公司为主，例如北方电讯和惠普等；西安大略大学的 Ivey MBA 只有一年制，主要培养综合型管理人才，并不刻意的偏重任何一个管理方向；Wilfred Laurier 大学的 MBA，主要培养注册管理会计师（CMA）；康科迪亚大学（Concordia）的航空 MBA，专门培养航空公司的管理人才。

加拿大各商学院的 MBA 课程设置因校而异，但一般分为两个阶段：第一阶段是核心课程和必修课程，一般为 MBA 应具备的基础知识，目的是提高学员分析和解决实际问题的技巧，使学员了解个人在管理环境中所起的作用；第二阶段一般是专业方向性的选修课程和一些必修课程。课程通过教师的指导、课外阅读、实习调研和撰写论文等环节来完成。

具体来说，加拿大商学院认为，高质量的 MBA 人才必须构建的知识结构和能力素质包括以下几个方面。

（1）基础知识和专业知识。MBA 学员可具有不同的专业或学科背景，来自社会各行各业，但他们必须首先学习管理学理论、经济学理论、行为科学和领导科学等基础知识，为更好地学习专业知识打下必备的基础。较高深的专业理论知识是 MBA 人才知识结构的核心和主干，决定着 MBA 知识结构的性质、目的和职业方向，体现着 MBA 教育的综合性的特点。

（2）外语、计算机及其他方面的工具性知识和方法论知识。外语是 MBA 人才从事国际工商管理活动的必备工具，同时也是学习涉外工商管理专业课程的工具和手段。商学院的 MBA 学员是否具有国际通用性和可比性，外语是其



必不可少的组成部分。计算机的一般知识和操作技术以及计算机信息系统和网络技术的应用，也是现代管理必需的工具。工具性知识具体包括管理统计学、统筹学、运筹学等，对实际工作有着十分重要的作用。

（3）MBA 的职业能力。MBA 人才必须具备多种现代企业经营管理的能力和职业技能，除一部分属于专业能力外，大部分属于高层次的综合能力。

总体而言，加拿大 MBA 教育一般要求 MBA 人才应具备的能力素质包括以下几点：首先是管理创新能力。创新是企业领导必备且最重要的管理能力，也是 MBA 人才首先要培养和造就的能力。创新能力是建立在多种能力之上的高层次综合能力，深厚的专业知识和宽广的知识结构是创新能力的基础，它需要知识的积累和智慧的开发，需要不断地训练和培养。一个优秀的领导人，只有不断创造和革新，才能在激烈的市场竞争中立于不败之地。其次是人际沟通和团队协作能力。企业的经济关系、人际关系一般都比较复杂，经常会出现这样或那样的矛盾冲突，因此，总经理应做好上下左右的沟通，建立一个纵横交错、良好的工作关系协作网，使企业经营目标顺利实现。最后是经营管理的能力。面对组织的日益复杂化，企业总经理必须具备较强的经营管理能力，充分组织和利用企业内部的各种资源来实现企业的战略决策目标，提高管理效率和经济效益。

加拿大 MBA 商学院不断对课程设置做重大调整，以有利于核心学科的有机结合，不断开发“软”技能的课程，并加强视野的国际化，不同院校以不同的方式满足社会需要，因此加拿大的 MBA 课程呈现社会化、全球化、特色化的趋势。在经济全球化的背景下，信息技术的发展也极大地影响企业的管理模式，相应地对管理教育提出了新的要求。电子技术在商务中的应用，使传统的经济模式受到挑战，几乎所有的商业规则都在改写。由于电子技术的飞速发展，企业的经营模式从具体到虚拟，从竞争走向合作，从控制走向学习，从独立走向整合，从集中走向分散。

依据 MBA 培养目标设置的课程还必须密切联系企业实际，如财务管理、国际商务管理、团队建设、企业文化等职能管理活动，以此来设置相应的课程，帮助 MBA 学员掌握企业管理各个过程的基本理论、概念，突出 MBA 课程的务实性特点。

在不同的培养模式下，加拿大各商学院 MBA 课程设计的思路有所不同。罗曼特商学院 MBA 课程设计的理念是“宽泛的知识决定高质量的决策”。[1] 尚德商学院则“致力于成为创造与应用商业知识的世界领导者，并成就学生和校友终生的成功事业”。[2] 另外，加拿大商学院还特别关注商业道德。随着招聘单位对 MBA 毕业生个人价值标准的关注，道德修养被纳入商学院的课程。舒力克商学院开设了 20 多个不同专业倾向的 MBA 项目，并且很多年前，舒力克商学院就开设了企业社会责任、职业道德等 MBA 课程，相比之下，更多的人是在安然事件后才猛然觉醒。

20 世纪 90 年代后，随着技术进步加快，国际竞争加剧，社会大众的科学文化水平不断提高，特别是信息技术的发展带动着企业管理模式的革命，使得社会和企业要求管理人才不仅具有专业理论知识，还要具有勇于创新、敢于竞争、有胆有识、遵纪守法等特殊素质。特别是进入 21 世纪以来，在经济全球化快速发展的背景下，MBA 课程随着新技术、新思想、新结构、新理论的产生而变化，这些变化都对 MBA 课程设置提出了改革的要求，使各商学院走上了不同的改革创新之路。其主要方面是：不断加强 MBA 教育国际化程度；不断增加实践性教学内容；不断增加计算机网络技术的教学比例；不断增加跨学科的课程开设。

3. 加拿大 MBA 教育的办学特色

加拿大 MBA 教育之所以能够培养出高质量的工商管理精英，首先在于它们能持续获得优良的生源。对优秀生源的评价标准包括以下几点。

一是大学学业成绩优秀，这主要通过大学学业的绩点（GPA）来体现。一般而言，学习成绩好的人智商（IQ）也较高，只有那些智商较高的学员才能较好地掌握 MBA 课程，继而培养成为 MBA 人才。在加拿大大多数高校，绩点达 3.3 以上一般表示该学员学习成绩优良，理解力也较强，学科的基础较扎实。

二是管理的潜质，这是能否成为高质量 MBA 的必要条件，主要以申请者

① http://www.rotman.utoronto.ca/Connect/RotmanAdvantage/OurVision.aspx.

② http://www.sauder.ubc.ca/About.

的 GMAT 成绩和过去的工作经验、成就或专业业绩来考察和判别。其中，GMAT 考试成绩是判别申请者是否具备管理潜质的重要手段。GMAT 成为 MBA 或其他管理类研究生的入学和奖学金评定的主要标准并得到了广泛的承认和重视，其主要原因在于 GMAT 测验成绩能够比较科学、客观地反映考生的管理能力倾向和潜质。

三是重要的工作经验。工作经验的作用有二：一是 MBA 课程学习中能够理论联系实际，得到较多的启发；二是有助于将其所学用于工商企业管理实践中，具有更强的工作环境适应性。但是，最重要的是从工作经验中判断和发现入学申请者是否具有担任企业领导的才干和潜质。

此外，加拿大 MBA 商学院在录取中也体现出与世界经济一体化、商学教育国际化接轨的趋势，录取的国际生比重不断加大。

其次，拥有一支理论水平与实践经验兼备的高素质师资队伍。加拿大著名 MBA 教育院校，无一例外拥有一支高素质的师资队伍，他们中不乏管理学界或工商学界的泰斗或知名学者，他们不但具有渊博的理论知识，更重要的是具有丰富的实践经验。

除了理论水平和实际管理经验外，加拿大商学院对 MBA 教师还要求必须掌握教育理论，具备完整的教育教学能力，即能运用科学的教育方法，使 MBA 教学实践活动建立在 MBA 教育规律的基础之上。

4. 加拿大商学院 MBA 教学方法

加拿大 MBA 教学方法可分为三种基本模式：一是以案例教学为主，这种模式以毅伟商学院为代表；二是重视理论讲授教学；三是同时强调理论和案例的综合教学模式。除毅伟商学院坚持案例教学外，加拿大其他商学院基本采取的是授课和案例相结合的模式。尽管侧重点有所不同，但是教学方法趋向综合性成为目前的发展方向。教学方法本无优劣之分，在 MBA 教学中各有所长。

加拿大 MBA 教育非常注重案例教学。案例教学不同于一般的举例，举例的目的是解释说明某个理论或结论，帮助学员理解和验证理论。案例教学则具有“实战性”，它把学员带入实际的决策环境，重在群策群力，集思广益，培养学员分析问题和解决问题的能力，特别是对具体管理问题的判断和决策能

力。案例教学强调引导学员进入故事中的角色，通过发现和分析案例中包含的问题并做出决策，掌握有关的理论、观点和技能。事实上，一些经典案例已经隐含了几种在真正的管理者看来是科学合理的行动决策，对学员起到启示和引导作用。

案例教学法一般采用组织学员进行自学、小组或班级研讨的形式，从而锻炼和培养学员的能力。案例教学的特点：一是没有唯一正确的答案，学员可以进行开放型思考。学员和教师所表达的都只是个人的观点，这些观点未必都正确。二是案例分析的目的是启发学员积极思考问题，学员通过对案例的分析，找出案例中存在的问题，然后提出解决这些问题的最佳方案。三是案例教学法通常是在小组或大班集体研讨，其评分标准以学员在研讨中的表现为主要依据。四是案例分析谈理论不多，其着眼点在于研讨解决问题的实际观点和方法。

案例教学法的最大作用是取材于真实的经营环境，采用相似的组织机构、人员和时间，训练学员的战略管理、政策观点和处理实际问题的能力，使学员在管理实践中能够有效地分析和解决复杂的问题。一是能给学员提供对企业环境的模拟，使学员有机会浏览和分析许多不同企业面临的问题。二是使理论和实践相结合。三是训练学员有效地组织、归纳和表述个人的观点，并引发其他同学不同的分析判断思路和解决问题的策略，使学员逐步获得将自己的意见传达给别人并使别人信服的方法。

三　加拿大商学院教育：基于学生职业生涯规划的视角

加拿大商学院极为重视学生职业生涯规划工作，职业生涯规划中心在商学院里处于中心地位，商学院对该机构的经费投入较多，设施、设备先进，资料、信息丰富，便于为学员和企业提供全面、完善的服务。

加拿大商学院职业生涯规划教育的形式主要有讲座、报告、咨询服务、模拟实验、心理测试等，并且利用计算机来收集、处理、提供信息。就 MBA 教育来说，加拿大商学院的就业指导贯彻整个 MBA 生涯，就业指导的对象不仅

包括全部在校 MBA 学员，还包括已经毕业的校友。此外，还有数量足、素质高的指导人员队伍，以便确保每一位学员都能得到一对一的职业生涯规划服务。

加拿大商学院的职业生涯教育具有社会参与的广泛性、系统性。与学生职业生涯教育和发展关系密切的学校、家长、政府和企业等共同参与，积极互动。重视与工商企业界的合作关系使加拿大的学校与企业之间形成了一种互惠互利的双赢关系。

另外，加拿大商学院也非常强调对学生创业精神的培养。时任加拿大不列颠哥伦比亚大学尚德商学院院长的丹尼尔·F. 莫佐克教授认为，"商学院也能培养创业精神。"①

在莫佐克看来，所谓创业精神，其关键在于让学生发现商业机会并且去实践它——但这并不意味着他们一定要成为企业家，职业经理人也可以具备创业精神。"教学生创业，教学生经营之道，这是每个商学院的责任"。时至今日，作为加拿大商学院教育中重要组成部分的创业教育已经日趋成熟，越来越多的加拿大商学院开设了这方面的课程，有些商学院还设置创业专业。

加拿大商学院的创业教育根据教学对象的年龄、心理、知识面及知识需求的不同，对学生进行分类指导，在课程设置中具体体现，开发了一系列创业管理课程。

加拿大商学院非常注重学生的创新、创业意识，引导学生从"被动适应社会"转变为"主动适应甚至挑战社会"。为此，许多商学院将创新和创业管理分类化，如家族创业、新技术创新与创业、妇女创业、大型机构创新和创业等，并设计出相应的创业管理课程及教学方法。与此同时，商学院非常重视通过模仿使学生获得创新、创业的感性认识，比如，鼓励学生参加各种创新竞赛、创业竞赛等。另外，许多商学院都设立了创业研究中心，以坚实的学术研究作为创业管理课程的基础，大学商学院成为创业课程开发和实施的载体。如今，创业管理教育直接诱发了师生的创新创业活动，创业教育为加拿大创业经济的兴起起到了强有力的推动作用。

---

① 《中国 MBA 内参》第 37 期。

参考文献

朱林：《从加拿大商学院的一门课来探究商科教学》，《管理学家》2012 年第 9 期。

蔡建峰：《谈加拿大毅伟商学院的一体化案例教学》，《学位与研究生教育》2005 年第 6 期。

夏绪梅：《IVEY 商学院本科人才培养模式的个案研究及其启示》，《未来与发展》2012 年第 5 期。

曹永刚：《全球化：商学院教育的机遇与挑战》，《人力资源》2010 年第 1 期。

中南政法大学 MBA 学院：《中外 MBA 课程设置的对比研究》，《比较研究通讯》2009 年第 12 期。

Ibrahaim, A B; Soufani, K, "Entrepreneurship education and training in Canada: A critical assessment", *Education & Training*, 44. 8/9 (2002): 421 - 430.

Larry Tapp, "Business education in Canada: A blueprint for change", *Business Quarterly*, Winter 1996.

Lawrence Tapp, "Management education in Canada: A wake-up call". *Ivey Business Quarterly*, 62. 3 (Spring 1998): 7 - 9.

Targeted News Service, Queen's School of Business Names 2012's Best Small & Medium Employers in Canada [Washington, D. C] 08 Feb 2012. Lewington, Jenifer: The Chronicle of Higher Education (Apr 1, 2012): n/a.

Anonymous, Wireless News (Nov 3, 2010) Queen's University School of Business and AON Hewitt Name iQmetrix to 50 Best Small and Medium Employers in Canada List.

Hohner, Margaret; Tsigaris, Panagiotis., Journal of International Education in Business5. 1 (2012): 37 - 49 Students' perception of quality for a business program delivered in Canada and China.

Steier, L. and Sharma, B. (1990), "Management Education and Development in Canada: Past, Present and Future". CAN J ADM SCI, 7: 1 - 10. doi: 10. 1111/j. 1936 - 4490. 1990. tb00522. x.

B.20

加拿大本科教育研究

余　芳*

摘　要：

在加拿大大学的本科教学管理中，加拿大高校具备较为完善的学分制、比较发达的选课系统、规范化的高等教育质量评价和保障机制，且具有强烈地服务社会的观念导向，较好地满足了社会对高等人才的需求。研究加拿大的高等教育和人才培养模式，可以为国内提供借鉴。

关键词：

加拿大　高等教育　本科教学　人才培养

加拿大是世界上高等教育入学率最高的国家之一，截至2013年，加拿大大约有100所大学，其中约6所用法语教学，6所用英法双语教学，其余主要使用英语教学，因此，其本科教育具有多元文化和英法双语教学的特色。

一　加拿大大学本科的课程与教学管理制度

加拿大的省政府拥有对高等教育的管制权，并直接资助公立高校，因此长期实行分权的高等教育体制，导致各省的高等教育政策有显著差异性与多样性。除了各大学普遍存在的一些本科课程和教学管理制度，各省也有自己的本科教学特色与导向。

---

* 余芳，博士，副教授，广东外语外贸大学政治与公共管理学院，广东外语外贸大学加拿大研究中心人员。研究方向为加拿大高等教育。

（一）2013 加拿大本科学士学位的三种类型

加拿大本科学制为 3 ~5 年，其本科水平的教育分为三种，差别明显。第一种在大学毕业后会得到三年学士学位证书，三年学士学位一般在三年内修读完成，可以有两个主修或者一个主修一个辅修，毕业学分约达到 90 学分，按照通常一门课有 3 学分来计算，需要修读完成 30 门课程，至少 24 门高年级课程。[①] 第二种在大学毕业后会得到四年普通学士学位证书，普通学士学位证书一般在四年内修读完成，一般至少 42 个专业课学分，至少 30 ~36 个学分来自高年级课程，毕业学分约达到 120 学分，按照通常一门课有 3 学分来计算，需要修读完成 40 门课程。第三种是四年荣誉学位，荣誉学士学位需要修读四年，只能有一个主修，学习内容有一定科研成分，需要具备较多的专业课程的成绩，一般至少 48 个专业课学分，毕业学分要达到 120 学分。[②] 三种学位证书都是被社会承认的本科学位。学生在获得荣誉学士学位后方可申请攻读硕士学位教育。以上的三种学士学位证书一般是由大学或大学学院颁发的。

（二）加拿大本科教育的学分制

2013 年，加拿大高校大部分专业采取完全学分制、部分专业采取学年学分制和学年制的教学管理制度，即使在一个大学内部也可能因不同专业而实行上述三种不同的教学管理制度。以 Maclean 杂志 2013 年最新加拿大医学类大学排名第三的多伦多大学[③]为例，其绝大部分专业实施完全学分制，牙医等部分学院和专业采取学年学分制和学年制。

从趋势上看，目前加拿大高校对学分制的认可程度仍在增加，采取学分制的高校和专业越来越多，无论是以法语还是英语为主要语言的地区，绝大

① 加拿大大学本科把课程分为 100 到 400 等级。其中，高年级专业课从 300 等级课程开始，100 和 200 主要是通识教育选修课和专业基础课，300 等级是专业的核心课程，400 等级的课程开始分为专业实习和更为深入的偏重理论的课程。

② http：//www. universityaffairs. ca/Features. aspx ［EB/OL］.

③ http：//ranking. abroadstar. com/maclean/ ［EB/OL］.

多数高校和专业都采用了完全学分制。这是因为，以学分为计量学习成果的一般普遍等价物进行衡量，效率高、计量方法明确，它主要是从学生学习的角度出发，忽略了所有专业、课程的差别，抽象出一种可跨专业、跨课程类型、跨时间段、跨空间的等价计量单位，非常适合学生调整专业和转换学校。

根据加拿大大学及学院协会（Association of Universities and College in Canada，AUCC）的入学统计数据，[①] 加拿大大学全日制的本科生明显多于非全日制的本科生，但是非全日制的本科生在数量上仍然不可小觑，2012 年安大略省入学的非全日制本科生有近五万人，因此，学分制和弹性学制有利于大量非全日制的本科生完成大学本科学业。

一般来说，一所大学能否实现完全学分制主要取决于四个方面：①该大学的学术自由理念深入人心，大学拥有一定的大学自治权力；②该大学拥有一套较为完整的课程咨询系统，能指导学生做出明智的选择；③该大学拥有一群具备学习选择能力和较为强烈的学习责任感的学生；④该大学选课系统、学籍管理、质量监控和学生评教系统等方面的技术支持具有较高的水平。目前加拿大 13 所研究型大学[②]已经可以实现上述目标，绝大多数专业能够实现较为彻底的学分制。

以四年制本科为例，一般来说，目前加拿大大学的学生在前 60 个学分主要读基础课程，学生在这个阶段可以申请转到别的专业和学校，即使转入了不同类型和地区的学校，学生在之前学校修读的学分可以随着学生转移，而学生在后 60 个学分主要是读专业课程，为日后的就业或者进一步深造做准备。这种灵活的教学管理制度体现了以学生为本的学习自由，也是调节高等教育的重要手段。

这几年随着高等教育的大众化和多元化，加拿大高等教育的质量也开始受到怀疑，虽然学分制为学生的转学、转专业提供了衡量标准，但是学生在转学时的学分转换和认可仍然是一个头疼的问题。近年来加拿大在全国大学推行的

---

① http：//www. aucc. ca/canadian - universities/facts - and - stats/enrolment - by - university/［EB/OL］.

② http：//www. researchinfosource. com/top50_ univ. php/［EB/OL］.

《大学本科生学位水平目标》起到了支持和协调高等教育质量改进和完善的作用，为不同学校间的课程内容提供了一个可以比较、参照的基础，为学生的学分转换和校际间的学分互认提供了依据，也间接地保障了完全学分制的顺利贯彻实施。

（三）加拿大本科教育的课程体系

近年来，高等教育市场化倾向使得消费者权利不断强化，在市场机制下，作为高等教育的投资者和消费者，政府和学生家庭对高等教育质量和服务异常敏感，特别是本科阶段课程体系的丰富性和完整性。2013 年，加拿大各省政府对所有的高校，包括研究型大学的职责定位都是要求大学为公民提供高质量的本科教育服务，如安大略省政府就特别强调本科阶段的课程体系和教学质量，安大略省政府要求多伦多大学要尽可能地提供一流的本科教学，而不在乎它是否在研究上成为世界一流。①

1. 课程数量丰富

就本科阶段的课程体系而言，加拿大的研究型大学课程数量非常丰富，即使是普通的大学，由于学分制实施的需要，课程体系也日趋完善。如多伦多大学 2012 ~2013 学年的课程计划书中有 1000 多门课程，② 较好地扩展了学生知识的深度与广度。约克大学 2013 ~2014 年的课程计划书所提供的各种各样的可选课程也非常丰富，为学生提供了较大的选择空间：除了数学和专业基础课程之外，在“理论类”“系统开发类”“软件类”和“应用类”四个方面开课，让每一个学生在每一类课程中可以按照自己的兴趣爱好做出适合自己的选择。③

2. 课程体系设计严密

除了课程数量的丰富，加拿大大学越发关注课程体系的设计。大学在课程设计中比较重视课程间的相互关系，学校设置的每一门课程都配有唯一课程编号以及简要的课程说明，以保证课程体系的连贯性和严密性。以

---

① http：//www. ontario. ca/education – and – training/education – and – training [EB/OL].

② http：//www. utoronto. ca/programs/undergraduate – programs. htm/ [EB/OL].

③ http：//calendars. registrar. yorku. ca/2013 –2014/index. php/ [EB/OL].

多伦多大学2012～2013学年的课程计划书为例,[①] 他们将课程之间分为四种关系：先后关系、相斥关系、共修关系和独立关系。先后关系是指这两门课程的学习需要有先后顺序，必须先学习前一门课程，才有能力学习后一门课程。如心理学专业的普通心理学和儿童心理学存在先后关系。相斥关系是指两门课程的内容非常相似，主要内容基本一致，同时学习这两门课是对教学资源的浪费，所以不允许同时学习，只允许学生选修一次。共修关系是指两门课程必须同时开设、共同学习。比如普通物理学和普通物理实验就是一对同修课程。独立关系是指课程之间不存在前后、相斥和共修关系，这样的课程开设之间互不影响。通常要求每个学生在 science，humanity，social science 每类课程中至少修1个学分，课程的归类、先修课程、同时修的课程、排斥课程等都在课程指南中可以查到。对于前两年未选定专业的学生，为了避免毕业时间延迟，导师会建议他选课的时候根据课程指南，把不同专业的先修课程包括进去一些来为之后的专业选择做准备。

3. 课程选择过程清晰

在加拿大的研究型大学，学生入学时会收到校方发放的学习指导手册和课程选择指南，可以了解自己所就读的院系本学年所有课程的选修条件、学分规定和学习责任。这本手册会告诉学生，学生拥有课程选择的权利，同时也要遵守相关责任。学生在困惑、不解和无法从其他学生得到建议时，可以向相关工作人员了解课程选择事宜。[②]

加拿大的研究型大学基本上可以提供超过1000门的课程。根据多伦多大学的资料，为实现入学和与可用教学资源之间的平衡，学生的选课包括两个步骤，一是对象性选课，比如某一门课程是为几年级的学生或者某个专业的学生开设的，就首先满足这个专业和年级的学生的选择；二是补充性选课，在第一步骤的选课中某门课程人数未报满的情况下，该课程在第二步骤中可以供其他年级和专业的学生选择。每门课程的选修条件在课程选择指南中有明确规定可

---

① http：//www. utoronto. ca/programs/undergraduate – programs. htm/ [EB/OL].

② University of Toronto，Faculty of Arts &Science，Calendar 2012 – 2013，http：//www. utsc. utoronto. ca/ ~ mgmt/ Calendar. html [EB/OL].

以查阅。而且一般在学期初都会设置一两周的试听课期，在这段时间内学生可以广泛试听多个老师的课程，然后再登记自己最终选定的学习课程，该课程经学院核准后可以计人个人的学分。①

目前加拿大很多大学规定教师每年的开课门数为3~5门，以保证学校的师资充分利用，开设丰富的课程供全校学生选择，扩大学生选课的自由空间。加拿大绝大多数大学采用的也是校、院、系三级管理体制，规定开课学院要负责自己所开课程和成绩的管理，其课程管理关系比较简单明了。而且，部分高校还赋权给学生可自由选择教学计划甚至允许少数成绩优秀的学生自己设计专业教学计划。总之，加拿大本科教育中丰富的课程体系和完善的课程方案既重视大学生的学习兴趣与学习需要，体现了差异化、多样化的人才培养模式，也兼顾了学生在就业和未来职业发展方面的需要。

（四）加拿大本科阶段的学生学习服务

1. 导师制度

加拿大的研究型大学的本科生会得到指导教师在选课注册方面较为充分的专业指导。学校规定学生和指导教师双向选择，每学期学生和自己的指导教师至少有3次以上的见面交谈，学生可以就自己的选课和学习问题与指导教师约定时间见面交流。② 在实践中学生与教师的接触和沟通已经成为一种传统和习惯，学生与指导教师的接触程度和学生获得的指导和帮助往往是大大超过校方的规定和预期的。

2. 学生专业咨询服务

加拿大的大学教育每年超过150万名学生，截至2013年，加拿大的过半高校设立为未来学生（高中生）专门服务的网站；多数学校为新生提供专门服务的网站且专为学生设立咨询人员，设立学习中心并对学生开放，提供免费的专人辅导；所有的大学设立有就业中心和不同的俱乐部，为学生就业及发展兴趣和特长提供场所。③

---

① http://www.utoronto.ca/programs/undergraduate-programs.htm/ [EB/OL].

② http://futurestudents.yorku.ca/counsellors [EB/OL].

③ http://www.aucc.ca/canadian-universities/undergraduate-education/ [EB/OL].

二　加拿大高校本科教育质量及其评价体系

（一）加拿大高校的本科教育质量的评估与改善

1. 高等教育质量的管理机构

强劲的机构质量保证政策和流程是加拿大高等教育质量保证制度的基础。对高等教育机构分层分类进行评估是加拿大高等教育评估的主要特点。原来加拿大高等教育质量保障体系有着明显的英国传统，大学的质量主要由大学自己来负责。但是随着高等教育的大众化，高校经费短缺，学费增加。近几年来，社会要求政府建立高校的社会问责制度，强化对大学的外部监督，因此，形成了当前的加拿大高等教育质量保障以内部控制为主、外部监督为辅的保障体系。以卑诗省、阿尔伯塔省、安大略省、魁北克省、新布伦瑞克省、新斯科舍省、爱德华王子岛省为例，每个省或者几个省一起设立了多个高等教育质量的管理机构，分别为 DQAB（Degree Quality Assessment Board）、CAQC（Campus Alberta Quality Council）、PEQAB（Postsecondary Education Quality Assessment Board）、CPU（Comitédes programmes universitaires）和 MPHEC（Maritime Provinces Higher Education Commission）。[①] 由于安大略省和魁北克省是加拿大的高教大省，于是还各自设立了安大略大学协会 COU（Council of Ontario Universities）[②] 和魁北克大学校长会议 CREPUQ（Conference of Rectors and Principals of Quebec Universities）[③]，COU 和 CREPUQ 的成员多为大学退休教授或有经验的教学管理人员，该组织代表的是大学整体利益、为大学服务的非政府组织，不与某一些大学有人事和财务关系，能为每所大学提供公平的服务，因此它作为高等教育的行业性自律组织在学位质量评估的日常工作中发挥重要的作用。

---

① http：//www. mphec. ca/en/quality/Publicly Funded Institutions . aspx ［EB/OL］.

② http：//www. cou. on. ca ［EB/OL］.

③ http：//www. crepuq. qc. ca ［EB/OL］.

2. 高校外部质量监控评估

以安大略省为例，根据2012年安大略省的资料，安大略省的高校外部质量监控主要是指安大略省政府有关部门委托相关专家对大学进行评估，评估时是以学院为单位逐一进行评估的，这个评估主要是在教学及教学管理方面的评估，因为省政府的评估目的并非为了在研究上创世界一流，而是为了保障大学的教学水准，提高教育质量，特别是本科阶段教育的质量。具体的评估步骤是这样的，一是学院提交一个该学院近期教学情况的详细报告。内容包括办学目标、思路、理念、标准和途径、入学要求、课程结构、教学大纲、课程教学要求、教学方法、学生成绩与成就、教学质量分析、课外活动、办学成就和发展方向等。出于以学生为本的思路，该报告尤其应该对学生的发展状况有详细的说明；二是省政府聘请的专家进入学校开展学程评估，评估内容包括学术方向、学术成就、师资队伍、设施内容，评估专家一般有3人，为国内外的同行。开展实地调查，参观教学设施，并与教师和学生开展座谈，调查结束后提交调查报告；三是省评估委员会综合这两个报告决定该学院的评估是否合格，确定学院的评估等级，并进一步探讨政府对该大学的资助数量和资助力度。[①] 整个评估过程强调独立、客观、程序化、透明化，评估所涉及的所有资料，如办事程序、人员组成、利益冲突与回避以及评估结果和年度报告全部上网公布。

3. 高校内部的教学质量改革

由于加拿大大学属于校、院、系三层管理，而且各个学院自成体系，分权管理，有明显的差别，在教学和教学管理方面也是如此，所以一些大学成立了一些协调教学的部门，向各院系提供学校制定的指导方针，为全校的所有学院提供一些基本的指导方针。为了保障本科教学水准，不少研究型大学还做出了新的探索，设立了教学质量保障咨询服务机构，为学生克服学习障碍和教师改善教学效果提供帮助，麦吉尔大学有教学服务中心（Teaching and learning services），[②] 不列颠哥伦比亚大学（University of British Columbia，UBC）有教

① https：//www.ontario.ca/government/progress-report-2012-0［EB/OL］.

② http：//www.mcgill.ca/tls/［EB/OL］.

学与技术中心（Center for Teaching，Learning and Technology）[①]，滑铁卢大学（University of Waterloo）有教学优秀促进中心（Center for Teaching Excellence）。[②] 值得一提的是多伦多大学的教学标准委员会与教学促进办公室（Office of Teaching Advancement，OTA），该办公室直接向教务长负责，负责全校师生的课程与教学工作。教学促进办公室的工作人员直接与各院系相关人员进行沟通、互动。OTA 的主要活动包括组织、协调、集成和创建丰富的教学资源，组织教学经验交流会，协调课程与时间进度管理，对教学人员进行专业培训和开发，公开部门教学信息和教学政策和流程，提供丰富的教学参考资料和支撑资源，进行教学奖励和评出杰出教学奖等，其职能是协助教师发展教学技能，认识教学优秀的标准，并且确保教师在教学与科研之间建立有效的平衡。以杰出教学奖为例，[③] 具有权威性和示范性，每年都颁发给校内普遍公认的杰出教学人员，每次奖励持续 5 年，奖金为 500 美元，2013 年的杰出教学也是 5 位来自不同领域的教授。[④] 由于学生和教师人数的增加以及学生就业难度的增加，2013 年该办公室的规模也进一步扩大，并且开始强调教学的就业导向。另外，还有一些改进教学质量的项目，如 UBC 在 2010 年开始实施的科学教育计划（Carl Wieman Science Education Initiative，CWSEI），[⑤] 目前仍在实施中，该计划 5 年投资 1200 万加元，旨在提高本科生的理科教育质量，帮助理科各个系按照科学的方法改进教学。

4. 高等教育质量委员会的研究报告

以安大略省为例，2013 年，安大略省高等教育质量委员会（HEQCO）提出一个高质量的教育体系应该包括：提供有效的教学活动，专业适应社会和经济发展的需要，绝大多数学生能在适当期限内完成学业等几项条件。HEQCO 主要从学习成果、质量保障机制、量化的质量指标、学生保有率和毕业率及教学改进等五个方面来考察高校的教育质量问题。安大略省高等教

---

① http：//ctlt. ubc. ca/［EB/OL］.

② http：//cte. uwaterloo. ca［EB/OL］.

③ http：//www. artsci. utoronto. ca/faculty – staff/awards/outstanding – staff – awards［EB/OL］.

④ http：//www. artsci. utoronto. ca/faculty – staff/awards/ota – recipients#13［EB/OL］.

⑤ http：//www. cwsei. ubc. ca［EB/OL］.

育质量委员会（HEQCO）推出的第五期《回顾与研究报告》是从人力资本供给的角度来考察入学新生人数、在校生规模和毕业生数量，分析劳动力市场的实际和潜在需求，最后思考高等学校毕业生的知识与技能结构与劳动力市场需求的匹配程度，还做了“毕业生满意度调查”和“用人单位满意度调查”作为对这个匹配程度的印证。报告中还有安大略省政府做的各种各样的调查报告，包括对潜在的大学生的大学申请者调查报告、对大学在读学生的学生课堂参与率调查报告，以及全国毕业生调查报告，劳动力和收入动态调查报告等。

（二）大学本科生学位水平目标

由于多元文化的存在，加拿大本科阶段学生多样化特点使得对高校教学质量的评价成为一个难题，而合理的高等教育评价标准是开展高等教育质量评价的前提。为了解决该问题，安大略省大学委员会于 2005 年底通过了《大学本科生学位水平期望指南》。该指南要求各大学“用浅显的语言和通俗易懂的表述方式”将对大学所有专业提供的简要说明，提供给社会和公众，使其了解该专业的学生需要掌握的知识和技能，为未来的职业生涯或进一步学习深造做怎样的准备。加拿大教育部长委员会在 2008 年通过了决议，在全国范围内全面地推广安大略省的《大学本科生学位水平期望指南》，以保障大学的质量。截至 2013 年，《大学本科生学位水平期望指南》计划在加拿大全国范围内已经获得全面实施，成为加拿大高校普遍意义上的教学质量保障的基础性框架。

2012 年修订过的《大学本科生学位水平期望》的具体内容就是用非常通俗易懂的语言合理地定义学位水平期望，即说明毕业于某一专业的学生应该具有的专业知识和技能。说明一个修读完学位的学生可以预期到他能掌握怎样的能力，这样就可以使普通大众也评估专业的目标和学习成果的适切性。之所以用通俗易懂的语言来写这个目标，主要是社会、家长等外部利益相关者可能不具备专业的知识，但是他们作为消费者或者潜在消费者非常迫切地想了解有关信息，而学位水平期望能够让公众简单地判断出这个专业是否能满足他们的学习需要。2012 年修订过的《大学本科生学位

水平期望》在内容上依然建议从“方法论知识”“专业知识的深度和广度”“沟通能力”“知识应用”“自主能力和专业能力”和“认识知识的局限性”等方面描述获得该专业学士学位或者荣誉学士学位的学生需要具备的知识和技能，也就是说，评价目标包括专业知识、创新能力和对前沿知识的学习等。

（三）加拿大高校本科毕业生的就业计划

2002~2012年，加拿大失业率一直居高不下，失业率一直在7%~10%，成了长期困扰高等教育发展的重要问题。根据AUCC 2012年的统计数据，加拿大本科毕业生的就业现状仍不乐观，需要积极转变就业观念。在过去的40年里，加拿大的经济推动了劳动力市场的增长。然而，人口预测结果证实，加拿大可以不再依靠人口快速增长来拉动经济发展。

对很多加拿大学生来说，毕业即意味着失业。因此，高校非常关注社会的需要和学生的就业问题，对就业机构的分析和就业需求的预测是各大高校设置和调整专业的重要依据。统计数据显示，2013年学生毕业后最容易找到工作的是商业、教育和工程学科，而失业率最高的则是人文社科和艺术学的学生。因此，加拿大的大学会有一种自我矛盾：大量培养社会科学、人文科学和艺术学科的学生会产生就业困难的情况，但是减少上述专业的学生招生又会使得用人单位抱怨现有的就业者缺乏人文科学知识和素养，因此，如何处理好社会科学、人文科学与自然科学的关系，基础理论与应用的关系、职业教育与基础教育的关系，是加拿大本科教育中尤其值得关注的问题。

当然，各省也采取了各种措施推进大学生的就业和创业计划，2013年，加拿大至少有40%的高校开设高校创业教育课程，对学生进行有计划的职业生涯教育。截至2013年，加拿大的多个省已经开设了从小学、初中、高中到大学的一条龙式创业教育课程，使创业教育体系基本实现正规化。而且近半数的加拿大高校在校内建立了规范化的就业市场信息研究机构，对市场就业的需求和潜在就业缺口进行研究与预判，相关结论作为本校开设新的创业课程的基本依据。根据安大略省2012年的报告，夏天公

司项目旨在指导帮助15~29岁的学生启动和操作自己的创业计划，提供给每人不多于3000美元。在2012年，483家企业通过该计划启动，创建了企业，创造了就业机会。2012年的暑期工计划中，政府帮助在读的学生改善他们的营销技巧、简历写作，并帮助76000多名学生获得暑期的短时就业。[①]

① http：//docs. files. ontario. ca/documents/142/progressreport2012en. pdf［EB/OL］.

B.21

加拿大研究生教育研究

苗 磊*

摘 要：

加拿大在继承和发扬欧洲国家高等教育重视学术研究这一优良传统的基础上，自觉地吸收高等教育发达国家重视实践与应用的合理成分，确定了符合本国国情的办学理念。联邦政府高度重视研究生教育，不断加大研究生教育的投资力度，确保各种经济保障体系，形成了高质量、低费用的研究生教育体系。高校在研究生教育的发展上投入越来越多的精力，研究生招生人数显著增加，教育质量也有了较大的提高。加拿大在积极的探索中，走出了一条适合自己的研究生教育发展道路，探索出了更符合加拿大国情的研究生培养模式，并在研究生教育上取得了显著成就。

关键词：

加拿大　研究生教育　发展模式　人才培养

加拿大非常重视高等教育，是最早实现高等教育大众化的国家之一。研究生教育的水平标志着一个国家科技与经济的竞争实力，因此加拿大联邦政府不断加大研究生教育的投资力度，确保各种经济保障体系，形成了高质量、低费用的研究生教育体系。高校在研究生教育的发展上投入越来越多的精力，研究生招生人数显著增加，教育质量也有了较大的提高。加拿大在积极的探索中，

* 苗磊，硕士，助理研究员，广东外语外贸大学研究生处。主要研究方向：高等教育管理、研究生教育研究。

走出了一条适合自己的研究生教育发展道路，探索出了更符合加拿大国情的研究生培养模式，并在研究生教育上取得了显著成就。

一　加拿大研究生教育的发展历程

加拿大的研究生教育始于19世纪中后期，随着世界经济和科学技术的迅猛发展，至今已经日臻成熟。其发展历程一共经历了如下几个阶段。

（一）萌芽阶段

对加拿大研究生教育的记载，最早始于1853年，英国皇家议会为多伦多三一学院颁发许可状，准许其授予人文科学学士、硕士、博士学位。但是实际上，直至1867年加拿大联邦建立，加拿大并没有培养出自己的研究生。当时的硕士学位仅仅相当于学士学位的水平。[①] 19世纪中后期，多伦多大学和麦吉尔大学首先引进了美国霍普金斯大学的理念，即大学的主要责任是科学研究和研究生培养，同时鼓励和支持工业发展和经济进步。[②] 19世纪末，研究生教育逐渐发展成为加拿大高等教育的重要组成部分，学校对研究生的申请者设立了一定的门槛，要求其在申请时提交论文，并且就考试、课程以及毕业论文等做出了具体的规定。但这一时期，加拿大授予的只是哲学博士研究生学位，各大学校对于获得硕士学位的学习年限也没有统一标准。这一时期的加拿大研究生教育仍处于萌芽阶段，呈现一幅方兴未艾的气象。

（二）初步发展

20世纪初期，随着加拿大经济的飞速发展，研究生教育也突飞猛进。麦吉尔大学的F. D. 亚当斯提出借鉴德国和美国研究生的培养方法，即研究生必须经过至少3年的学习，通过考试后，学校才能授予其博士学位。[③] 在此期

① 侯建国：《二战后加拿大高等教育改革与发展研究》，河北大学博士学位论文，2005。

② Doctoral Education in Canada：1900 - 2005 [EB/OL]，http：//www. cags. ca/Portals/34/pdf/doctoral_education_canada_1900 - 2005. pdf，2008 - 02 - 24.

③ 赵明玉：《加拿大研究生教育评述》，《外国教育研究》2007年第7期。

间，加拿大硕士学位的授予条件与19世纪末期是基本一致的，学生的数量成倍增长，各大学的研究生教育也如雨后春笋般兴起。研究生教育的学科领域得到进一步的扩展，新增了建筑学、医学等专业，一扫萌芽时期专业局限的局面。与此同时，对研究生的管理也开始纳入大学的管理体系，很多学校，如多伦多大学和麦吉尔大学等，纷纷成立了研究生院专门开展研究生教育管理工作。

（三）迈向成熟

第二次世界大战结束后，加拿大非常重视研究生教育，甚至将其提升至国计民生的高度，联邦政府倡导组建了加拿大研究生教育联合会（Canadian Association for Graduate Studies，CAGS），为加拿大研究生教育的长足发展做出了重大的贡献。这一时期，研究生的人数较之20世纪初期足足增加了8倍，有权授予研究生学位的大学也增加了4倍，学科分布比之前也更为广泛。虽然研究生人数以及学校增加速度快，但取得学位的人并不是很多。这主要是由于加拿大在研究生教育质量方面把关十分严格，基本上可以说是宽进严出。

近30年来，加拿大政府十分重视研究生教育，研究生数量增长速度显著，远远超过了本科生数量的增长速度，截至2010年，研究生总数量已达到190000人，并且保持持续增长的趋势。图1显示了1980～2010年加拿大高校各层次研究生招生人数的显著变化。

在此期间，加拿大各大学不仅培养大量本国研究生，也吸收越来越多的外国研究生，同时，女研究生的比例也在逐年上升。目前，加拿大的研究生教育主要包括以下几个环节：入学申请、资格考试、学习和研究、综合考试、撰写论文、口试、答辩、授予学位。随着经济与科技的发展，人才的需求量日益增加，政府日益加大对研究生教育的投入，不断为各大高校增加新教师。教师在指导研究生、监督论文工作等方面发挥积极作用，也为学生提供了更多合作研究的机会。

在加拿大读研究生费用不菲，很多学生需要选择半工半读，但这必然会浪费学生的时间和精力。20世纪90年代中后期，加拿大政府削减了对高等教育的资助，造成很多学生因为得不到资助而放弃攻读研究生学位，研究生

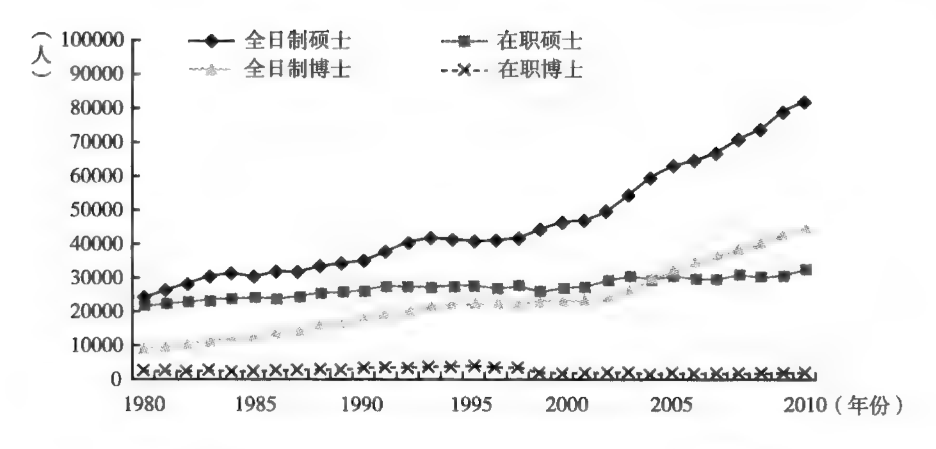


图 1* 1980～2010 年硕士博士研究生招生人数迅速增长

注：* http：//www. aucc. ca/wp – content/uploads/2011/05/trends – 2011 – vol1 – enrolment – e. pdf。

资料来源：Statistics Canacia data and AUCC escmaies。

的人数有所下降。为了保证研究生教育质量，政府随后加大了资金投人。以2000～2010 年为例，联邦政府恢复了三大拨款委员会对大学的直接资助，政府对研究生教育的资金投人翻了一番，用于扩大奖学金项目以及设立一些新的资助项目。同时，各大学积极引进新的科研项目并要求学生参与其中，确保所有的研究生有一个最低经济保障，帮助他们顺利完成研究生课程。所以，2000～2010 年，加拿大全日制研究生的数量由 71000 人增长到 127000 人。[①]

二 加拿大研究生教育的基本情况

加拿大没有联邦统一的教育体系，宪法将教育立法权和管理权完全授予各省。因此现在的加拿大存在 12 个自治的教育体系（10 个省、2 个地区）。各省和地区的教育体制既有不同的特点，也有许多相似之处。[②] 在加拿大，公立学校和教会学校一般都得到政府的财务支持。所谓公立学校，是当地的教育机

① http：//www. aucc. ca/wp – content/uploads/2011/05/trends – 2011 – vol1 – enrolment – e. pdf.

② http：//www. cicic. ca/421/an – overview. canada.



构根据该省或地区的《教育法》或《学校法》而开办的。有些省份以宗教信仰为基础，为教会学校提供税务支持。魁北克省、安大略省、沙斯卡曲湾省、阿尔伯塔省的西北领地对公立学校与教会学校均有支持。[①]

加拿大有许多高校除了本科教育外，同时开展研究生教育工作。加拿大部分学校的研究生教育比较突出，某些学科领域国际知名，比如戴尔豪西大学的医学，滑铁卢大学的汽车工程和计算机科学，皇后大学的商科，英属哥伦比亚大学的海洋生物学和多伦多大学的法学。加拿大没有成立全国性的高等教育体系，教育政策的制定以地方为主导。本研究从加拿大研究生教育的主要特征着手，从中分辨汲取其精华部分。

（一）研究生教育学位类型

一般来说，加拿大高等院校提供三种研究生学位类型：课程型硕士学位，此类学位要求学位申请者顺利修完特定培养计划所规定的课程；研究型硕士学位，此类学位需要学位申请者完成学位课程和一篇毕业论文；博士学位要求学位申请者承担原创性研究、推广研究成果，同时需要通过论文答辩，这些创新性研究成果要对学科的发展具有实质性的贡献。

（1）课程型硕士学位多数具有明确的职业导向。获得此类学位一般需要一年时间，可能会包括专业实习。一般来说，这些课程项目不会引导学生继续获取博士学位。

（2）研究型硕士学位的获得一般需要两年，有些特殊的研究项目可能需要更长时间，学生需要完成研究生水平的必修课程和相应的论文。

（3）博士研究生学位的获得通常需要四年时间，有些需要六至七年，它要求学生有能力去完成一个原创性的研究，论证并形成研究成果，以此推动知识的发展。因此，在课题研究和论文撰写之前，学生通常需要去准备一个研究方案，并参加一个综合性的考试。只有顺利通过综合考试的学生才有资格申请博士学位。同时，博士生还要参加一定的课程教学任务。

---

① 《加拿大的教育设置》，《中国西部（western china）》2013 年第 3 期。

（二）不同层次研究生培养情况

加拿大在硕士研究生培养方面主要提供以下三种形式的硕士班课程：专业型硕士学位课程、学术型硕士学位课程、哲学硕士学位课程。专业型硕士学位课程通常涉及一些重要领域，如工程及教育领域。专业型硕士学位课程通常需要完成必修课程及理解式的考试，但是并不需要写论文。学术型硕士学位课程则需要完成必修课程并设计研究计划和撰写硕士学位论文。加拿大高等教育的所有学科都提供学术型硕士学位课程。如果学生有计划继续研读博士班课程，那么，通常被要求有一个以学术型为主的硕士学位。第三种形式的硕士班课程通常只有在少数加拿大大学里才有提供，称为哲学硕士学位课程。完成该课程通常需要两年的时间。课程内容与博士班第一年的课程类似。选择哪种类型的硕士，在学生申请入学资格时必须予以说明并在申请表的相应栏目内注明。硕士学位结业时，学生通常都得到文学硕士或理学硕士的证明。研究生课程会有英语和法语两种体系。[①]

在加拿大，成功获得博士学位通常需要几个阶段：修读一系列必修和选修课程、通过一项综合考试、撰写学位论文、论文答辩。获得博士学位一般需要四年时间，然而在许多情况下也可以延至六到七年。通常情况下，攻读博士学位的前两年需要完成课程学习和综合考试，接下来几年要致力于开展科学研究并撰写学位论文。综合考试通常在完成所有课程学习后进行，目的是确保博士生拥有较为广泛的学科知识，一般分为通过或不通过两种情况。博士学位论文的选题要新颖，论文形式需要符合相关规定。对于四年的博士项目，第三和第四年主要用于开展研究和撰写论文。加拿大大部分博士培养单位对学习计划和论文撰写、答辩都有明确的规定。如麦吉尔大学对准备论文到论文提交有固定的流程。像加拿大大部分高校一样，位于哈利法克斯的圣玛丽大学研究生院提出了博士学位论文答辩议程。流程可以稍有变化，但是主要议程是相同的，即学位申请者进行论文的总结汇报和每个考官的提问。加拿大大多数大学限定博士学位论文评审委员会委员人数为 4 人（包括

① http：//www. prospects. ac. uk/canada_postgraduate_study . html.

校外专家 1 人）。通常情况下，大学规定在答辩委员会成员中至少有一名不是导师委员会成员。委员们对论文答辩情况进行投票表决来确定是否通过答辩。博士研究生在学位课程学习期间不需要确定导师，但是可以有意向性的请教某些导师。撰写学位论文阶段，首先要确定指导教师。确定导师以后，导师将根据情况组成一个博士生导师组，共同确定博士生的论文选题，并负责指导博士生撰写论文。博士生需要完成论文的展示，内容包括自己原创的研究成果，以及该成果对相应领域的贡献。博士论文撰写完毕，需征得导师同意，博士生方可申请毕业论文答辩。答辩时导师可以作为答辩委员会成员参加。①

在一些学校，研究生学院也负责博士后的教学。这类课程主要针对已经完成博士课程的学生，旨在扩展个人在某一特定领域的专业知识，尤其是必要的技能和方法。博士后的课题研究一般由博士生在五年内完成，也可以用六年时间。根据研究任务的不同，博士后研究生或者博士后研究员将独自开展研究工作或者在导师的指导下开展研究工作。一般情况下，课程作业对于博士后研究员不是很重要，然而有些学校仍会提供博士后的相关课程。这些课程为博士后研究员提供了与其他院校研究人员交流和合作的机会。这些课程内容包括公共演讲、人际交往等。②

三　加拿大研究生教育的发展趋势

加拿大研究生教育广泛吸收全球先进教学理念以及培养模式，在与世界接轨拥有共性的同时，也不失个性。正是这一系列个性，使得加拿大研究生教育以后起之秀的身份取得了长足的发展。

（一）劳动力市场对高学历人才的需求与日俱增

随着经济以及科技的发展，加拿大的劳动市场对研究生的需求越来越大，

① http：//www. canadian－universities. net/Campus/Graduate－Studies. html.

② http：//www. canadian－universities. net/Campus/Graduate－Studies. html.



截至2009年，加拿大需要研究生学历的劳动岗位已经超过130万。据人口学家估计，到2020年，攻读研究生的主力人群（22～39岁的青年人，包括硕士与博士）将大幅度增加，同时拥有学士学位的人群也显著增多。劳动力市场对研究生的预期需求量不断增加将直接推动未来几年研究生教育的迅猛发展。如图2所示，从20世纪90年代开始，加拿大研究生的招生数量持续增长，十年内增长了4倍。

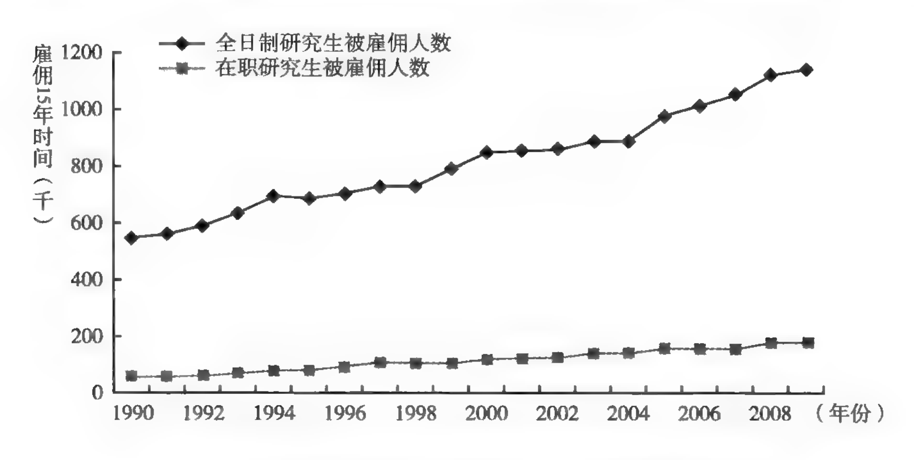


图2　加拿大对研究生学历的高层次人才的需求日益增加

注：http：//www.aucc.ca/wp－content/uploads/2011/05/trends－2011－vol1－enrolment-e.pdf。

资料来源：Statistics Canaga，Labour Force Survey。

（二）留学生招生规模不断扩大

在竞争日益激烈的全球化背景下，加拿大将更难继续吸引到高技术移民，为了满足加拿大劳动力市场对高水平人才的需求就不得不提高研究生的入学率。庞大的高层次人才需求，若单单依靠本国的学生远远难以满足，因此加拿大各高校也积极创造各种条件广泛吸收来自世界各地的优秀人才到加拿大接受研究生教育。留学生在满足加拿大经济社会需求的同时，也为加拿大研究生教育注入新的思想和思维方式。外国留学生的招生人数不断增加，并逐渐成为加拿大未来研究生教育的重要组成部分，目前约占加拿大研究生总数的11%。[①]

① http：//www.canadian－universities.net/Campus/Graduate－Studies.html.

加拿大研究生教育联合会也积极敦促联邦政府加大对海外招生宣传的扶持力度，2013年春天联邦政府倡导的巴西之行就非常成功。[①] 加拿大政府也不断放宽外国留学生移民政策，从2011年11月开始，外国博士生被列入加拿大“联邦技术移民计划”（Federal Skilled Worker Program）。加拿大移民局局长表示，2012年加拿大的移民总数维持在24万至26.5万之间，自2012年起每年将有1000个名额给予那些申请了“联邦技术移民计划”但不符合“加拿大经验类移民”（Canadian Experience Class，CEC）条件的博士生。而2012年，“加拿大经验类移民”的名额将比2011年多出500个，达到7000个。加拿大政府出台如此利于留学生的移民政策主要有三点考虑，一是为了挽留人才，防止高水平的留学人员取得学位后因为等不及7年的等候期而被迫回国。二是降低移民的平均年龄。三是有数据显示，在加拿大获得学位、拥有在加拿大工作经验、拥有较高英语水平或法语水平的留学生往往会比同年龄段的加拿大人更加成功，收入也会更高。[②]

（三）研究生的平均年龄显著变化

过去30多年，加拿大全日制硕士和博士研究生的平均年龄也发生了显著变化。2010年硕士、博士研究生的平均年龄比1980年同类研究生年长些，但是比1990年同类研究生年轻些。1980年，全日制硕士研究生中30岁或者30岁以上者占总人数的26%，1994年，同类研究生所占比例增至36%，成为30多年来最高点，截至2010年，同类研究生所占比例降至31%。博士研究生也有同样的发展趋势，1980年，30岁或者30岁以上的全日制博士研究生占46%，1992年，同类博士研究生所占比例增至62%，截至2010年又降至56%。[③]

截至2010年，非全日制硕士、博士研究生平均年龄比同期全日制研究生

① http：//www. cags. ca/publications. php/Pre – Budget Submission Regarding the 2013 Federal Budget. Canadian Association for Graduate Studies（August 2012）.

② http：//www. fpinfomart. ca/news/ar_ results. php? q = 5659383&sort = pubd&spell = 1/Canada to expand foreign student status.

③ http：//www. aucc. ca/wp – content/uploads/2011/05/trends – 2011 – vol1 – enrolment – e. pdf.

平均年龄高，同时比1980年非全日制研究生的平均年龄高。2010年，70%的非全日制硕士研究生和87%的非全日制博士研究生年龄超过30岁，与此相比，31%的全日制硕士研究生和56%的全日制博士研究生年龄超过30岁。1980年，58%的非全日制硕士研究生和近80%的博士研究生年龄超过了30岁（见图3）。

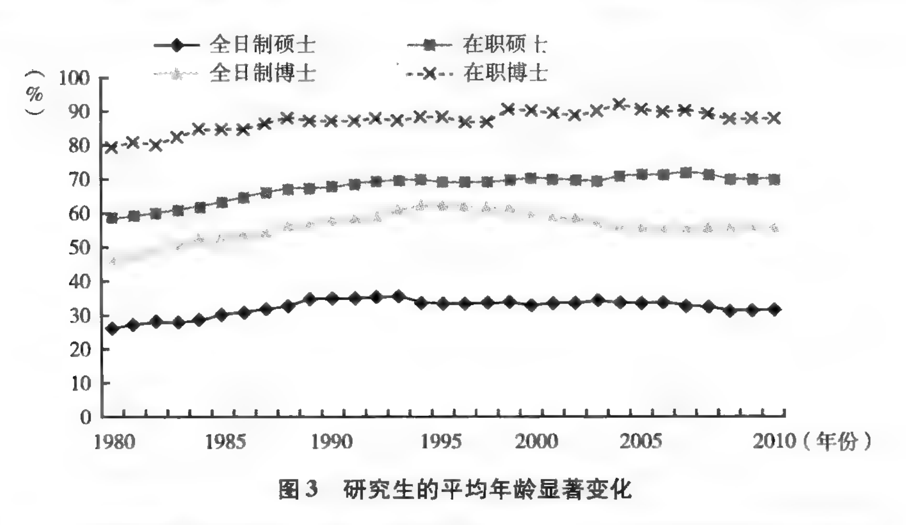


图3　研究生的平均年龄显著变化

资料来源：Statistics Canada data and AUCC estimates http：//www. aucc. ca/wp – content/uploads/2011/05/trends – 2011 – vol1 – enrolment – e. pdf。

（四）非全日制研究生招生人数增长缓慢

多年来，与全日制硕士研究生招生人数迅速扩张相反，加拿大的非全日制硕士研究生招生人数增长缓慢，从1980年的22000人至2010年的33000人，30年增长了50%。非全日制博士生的入学人数从1980年的3300人减少至2010年的2800人，减少了约15%。因此，2010年非全日制研究生占全体研究生的比例比1980年少了，从1980年的47%减至2010年的28%。非全日制博士生所占比例减少程度更加显著，从1980年非全日制博士生占全体博士生总数的25%减少至2010年的6%。90年代末，魁北克省的非全日制研究生录取人数下降速度最快。①

① http：//www. aucc. ca/wp – content/uploads/2011/05/trends – 2011 – vol1 – enrolment – e. pdf.

（五）优势研究领域的招生规模不断扩大

1992～2008年，加拿大全日制硕士研究生招生人数总体上增长了80%，所有主要研究领域的招生人数都急剧的增加。其中，卫生类相关学科招生人数增长最快，从1992年至2008年增长了3倍。目前，卫生类相关学科的全日制硕士研究生从1992年扩招8%增至12%。

对硕士研究生而言，三大最受欢迎的专业领域为商业、管理和公共管理的融合，社会行为学和法学，建筑、工程和相关技术。这些领域的招生人数从1992年至2008年增长超过了75%。同时，教育学和人类学领域的招生人数也有一定的增长，这两个领域的学生比例分别从9%降至6%，11%降至7%。全日制博士研究生的招生人数增长速度超过了硕士研究生，自1992年至2008年几乎增长了1倍。[①]

（六）国内研究生流动性越来越频繁

随着科学研究越来越凸显跨学科和网络化，同时，研究设备变得更加专业和昂贵，为了完成科学研究或提高科研水平，加拿大研究生教育联合协会（CAGS）深刻地意识到，加拿大的各高校应该加强合作，共同努力提高加拿大研究生教育的国际知名度，这对加拿大研究生教育发展来说也是至关重要。该组织倡导和鼓励国内的研究生积极参与校际间流动，进而促进创意的交流、专业培训、科研合作和学科交叉。希望加入加拿大研究生流动性研究协议的大学可以直接联系该协会。许多省份和部分地区已签署了加强和促进研究生流动的协议，这些协议主要针对希望选修其他培养单位课程的研究生。当然，加拿大还有一个国家层面的关于促进研究生流动的协议。加拿大研究生流动性研究协议可以促成研究生到国内其他培养单位访学，使这些学生能够合作开展科研活动，同时可以以合法的访问者身份到校访学。加拿大研究生教育联合会在研究生流动方面发挥了重要的作用，加强了院校之间的联系，为广大研究生提供了更为广阔的学习和科研平台。

---

① http：//www. aucc. ca/wp－content/uploads/2011/05/trends－2011－vol1－enrolment－e. pdf.

（七）国际合作联合培养项目不断增多

加拿大国内越来越重视国际联合培养项目，开展国际合作的方式不断多样化，积极与国外大学和科研机构联合培养优秀研究生，已成为提高加拿大研究生教育水平一项具有重要意义的内容。联合培养研究生所取得的成效，一是培养了具有世界视野和国际竞争力的高层次创新人才；二是加强了国际合作，把优秀的研究生和科研成果推向世界，从而展示本国的国际影响力。

（八）越来越重视产学研密切结合

近年来，加拿大联邦政府非常重视高等教育机构与工业界的合作，以此来积极推动产学研密切结合。2012 年政府所提出的预算案旨在加强高等教育机构与工业界的结合。根据该预算案，政府对创新性的合作研究项目增加 20 亿美元的支出。例如，财政部长吉姆·费海提（Jim Flaherty）称，政府将向拨款委员会提供 3700 万美元，以支持工业界和学术界创建合作研究活动。为支持研究生获得工作经验，该预案还将投入 1400 万美元；借由此，在私营公司带薪实习的研究生比例将增加 1 倍。此外政府还将继续提供不同类型的研究生奖学金及实施“加拿大研究教授职位计划”。同时，政府在两年内为加拿大高级研究所（Canadian Institute of Advanced Research）拨款 1000 万美元，以支持加拿大的大学和研究机构从事尖端研究。[①] 加拿大政府、企业和大学之间有很好的合作关系和环境，加上政府的大力支持和投入，这些都促使加拿大研究生教育产学研密切结合。

（九）经费问题仍然是加拿大研究生教育所面临的挑战

加拿大研究生教育经历了招生规模和招生数量激增的时期。经过 30 多年的迅速发展，加拿大研究生教育目前也面临着资金问题所带来的挑战。如果经费不是很充足，学校就很难满足学生和工作人员的需要。例如，学校需要在不影响现有项目的同时为新项目提供支持，另外需要为学生提供足够多且公平公

① http：//chronicle. com/article/canadas – new – budget – pushes/131382.

正的资金支持。加拿大的研究生培养单位普遍认为明确研究生教育的价值和目标非常重要，同时，确保所开展研究生教育项目能够吸引更多的政府和社会资助同样重要。对政府来说，当务之急是要不断地加大对研究生教育的投资，只有这样才能满足经济社会对高素质人才的需求，同时进一步提高加拿大优秀人才参与国际竞争的能力。

参考文献

侯建国：《二战后加拿大高等教育改革与发展研究》，河北大学博士学位论文，2005。

《加拿大的教育设置》，《中国西部（western china）》2013（03）：116－119。

赵明玉：《加拿大研究生教育评述》，《外国教育研究》2007年第7期。

Doctoral Education in Canada：1900－2005［EB/OL］. http：//www. cags. ca/Portals/34/pdf/doctoral_ education_ canada_ 1900－2005. pdf，2008－02－24.

http：//www. aucc. ca/wp－content/uploads/2011/05/trends－2011－vol1－enrolment－e. pdf.

http：//www. cicic. ca/421/an－overview. canada.

http：//www. canadian－universities. net/Campus/Graduate－Studies. html.

http：//www. cags. ca/publications. php/Graduate Studies：A Practical Guide（November 2012）.

http：//www. prospects. ac. uk/canada_ postgraduate_ study. html.

http：//www. canadian－universities. net/Campus/Graduate－Studies. html.

http：//www. csadge. edu. cn/xwyjs/detail. jsp? seq＝477&boardid＝28.

http：//www. cags. ca/publications. php/Pre－Budget Submission Regarding the 2013 Federal Budget. Canadian Association for Graduate Studies（August 2012）.

http：//www. fpinfomart. ca/news/ar_ results. php? q＝5659383&sort＝pubd&spell＝1/Canada to expand foreign student status.

http：//chronicle. com/article/canadas－new－budget－pushes/131382.

B.22

多元文化背景下的加拿大公民教育

魏海苓*

摘　要：

伴随着全球化进程的不断推进，民族、国家、文化问题困扰着世界各国。作为一个拥有多元文化的国家，加拿大在推行多元文化主义政策、开展公民教育方面获得了巨大成功，使公民的国家认同感和归属感不断增强。本文主要介绍了多元文化背景下的加拿大公民教育实践情况，着重阐述了在推进公民教育过程中，政府、学校和社会各方所充当的角色和做出的努力。

关键词：

公民教育　多元文化　加拿大

作为一个移民国家，加拿大的民族构成极其复杂，不仅有当地的土著居民，而且有来自世界各地的移民及其移民的后裔。近几十年来，移民在加拿大人口中的比例呈持续增长趋势，尤其是在多伦多、温哥华和蒙特利尔等大城市表现尤为明显。最新的全国家庭调查（the National Household Survey）数据显示，截至2011年，加拿大居民中约有6775800移民，大约占总人口的20.6%，即5个加拿大人中就有1个是移民，较之2006年的19.8%有一定增长。[1] 而且这一趋势还会继续加剧，人口预测数据显示，到2031年，预计25%～28%的人口将出生于国外，远高于20世纪的最高值22%，而且在

---

* 魏海苓，博士，副教授，广东外语外贸大学英语教育学院。研究方向：院校研究和比较教育。

① Immigration and Ethnocultural Diversity in Canada, 2013－05－08.

这一群体中约55%的人口可能出生于亚洲，有色少数族裔占该群体的比例达到29%～32%，这个比例将是2006年人口统计时的2倍。到那时，出生于国外或至少有一方父母出生于国外的年满15岁的加拿大人的比例将约为46%。[1] 加拿大各民族间的文化、习俗、语言和价值观差异明显，使得加拿大社会的多样性和复杂性日趋显著。加拿大民族结构的多元化对它的发展是十分有利的，但由此带来的文化冲突、社会矛盾问题也使加拿大社会的发展步履维艰。如何保证如此多元的移民群体和本国民众形成对加拿大的国家认同并在加拿大社会中充分发挥各自的应有作用，是加拿大政府面临的一大难题。针对该问题，教育成为加拿大政府解决问题的重要途径。全社会形成一个共识，即“如果加拿大是一个由有知识的和受过教育的人构成的国家，我们既不需要担心政治上的极端激进主义者，也不需要担心反动分子。教育是最好的国家安全措施”。[2] 半个多世纪以来，加拿大政府通过发展教育，尤其是公民教育实现了促进民族融合、提高社会凝聚力之目的。

一　加拿大公民教育的基本情况

公民教育是建立在公民概念基础上的一个教育概念，而公民概念的核心要素则是公民资格或公民身份。[3] 公民资格不仅仅是指根据个体的出生地和/或居住地而被赋予的身份和地位，即具有公民资格不仅仅意味着拥有相应的法律地位和政治身份的资格，而且还意味着要遵循相应的价值观和承当相应的义务，包括公民的国家认同感和自我认同感。实质上，公民资格主要关注的是，个体作为共同体中积极参与的成员所应该具有的品质和特性。随着社会的不断发展，公民的概念经历了变化，也得到了充实。加拿大学者 Ken

① Projections of the diversity of the Canadian population. 2012 - 8 - 9 http://www5.statcan.gc.ca/bsolc/olc - cel/olc - cel? lang = eng&catno = 91 - 551 - X.

② Evan Richet, The Citizenship Education System in Canada From 1945 - 2005: An Overview and Assessment, University of Saskatchewan, Master's Thesis, 2007.

③ 苏守波、绕从满：《美国现代化进程中的公民教育特征》，《外国教育研究》2013年第1期。

Osborne 根据国际和国内形势的变化，提出了加拿大公民和公民教育的新概念，可简称为 12C 标准，即加拿大人（Canadian）、世界主义者（cosmopolitan）、交流或沟通（communication）、一致性或满意（coherence or content）、批判性（critical）、创造性（creativity）、好奇心（curiosity）、文明或文化（civilization）、社会共同体（community）、关心（concern）、人格或品格（character）、胜任或能力（competence）。[①]

事实上，无论是加拿大政府还是教育系统都在推进公民教育过程中践行着上述标准。在经历了对国家认同观念的曲折变迁后，至 1971 年，加拿大政府制定了文化多元化的国家政策，并借此提出："加拿大肯定所有加拿大公民的价值观及其尊严，不管她/他是什么种族或民族，不管他/她说什么样的语言，也不管他的宗教信仰……文化多元主义能够确保每个加拿大公民有自我认同感和归属感，能够为他们的祖先而骄傲。"[②] 就政府来讲，加拿大联邦政府的两个部门——加拿大公民与移民局（Citizenship and immigration Canada）和传统加拿大（Heritage Canada）为加拿大的公民教育提供资源和支持。以学校安全、反种族主义、民族与文化平等、反暴力行为、人权以及学生行为适应等为主要内容的支持公民教育的政策遍布各处，读取相当方便。就教育系统来讲，各省都针对公民教育制定了独特的实施计划和教育政策，制作了教育手册，推广有关公平、多元文化和包容性、归属感等价值观。此外，每个省的教育主管部门、校务董事会和大学以及为数众多的研究机构、协会、期刊和出版社为学生提供材料和研究成果，进行讨论、召开研讨会等，并创建了相关的网站，如公民教育研究网（Citizenship Education Research Network，CERN），加拿大社会研究协会（The Canadian Association for the Social Studies，CASS）专门成立的加拿大有效公民教育委员会，通过与各组织合作来拓宽公民教育的范畴并协调联邦和省教育主管部门的公民教育创新。

---

① Osborne, Ken, "Public Schooling and Citizenship Education in Canada". *Canadian Ethnic Studies*, 2000, Special Issue, Vol. 32 Issue1, 8-30.

② Canadian Multiculturalism: An Inclusive Citizenship. 2012-10-19, http://www.cic.gc.ca/english/multiculturalism/citizenship.asp.



二　加拿大公民教育政策演变的新趋向

加拿大的公民教育与民族国家建构密切相关。在加拿大的民族国家建构过程中，经历了成为“盎格鲁－加拿大”人的多年尝试后，直到20世纪70年代才正式确立了多元文化的社会特征，开始了加拿大自我发展的新阶段。相应的，公民教育也逐步摆脱英国文化的影响，开始重塑体现加拿大特点的内容和形式，各种教育计划也相应做出全面调整，将多元文化主义的观念深入加拿大文化之中。1988年7月，加拿大议会通过了《加拿大多元文化主义法》，以立法形式确立了多元文化主义的国家政策，开国际社会的历史先河。自此，加拿大的公民教育走上了一条将国家统一认同与多元文化认同相结合之路。依据《加拿大多元文化主义法》的规定，“多元文化主义是加拿大的基本特征和宝贵资源；加拿大政府承认族裔与文化多样化的合法性并对之进行保护；承认原住民的权利；确立英语、法语为官方语言；倡导种族平等；承认少数族裔的文化地位；保障并鼓励少数族裔发扬其民族文化”。[①] 自此，加拿大协调各种族团体、推进多元文化主义的进程进一步加速。在多元文化主义政策的指导下，加拿大公民教育政策几经调整和变化。1993年，参议院主席发表了《加拿大公民：共享责任》的报告，重申公民政策和项目对提高国家认同、完整之作用，呼吁公民法案需反映“多元主义、官方双语和多元文化的加拿大社会；提供清晰的公民权利与义务的解释”。[②] 1994年，众议院公布《加拿大公民：归属感》报告，强调推广加拿大价值，如平等、包容、完整和尊重。该时期的公民资格涵盖“自由、公正、正当程序、差异、法规、公平、多元和忠诚”等核心词汇。[③] 1998年，《公民法案》（Bill C－63）由下议院提出，主张按照《权利与自由宪章》来重新评价加拿大公民身份，重建加拿大认同以及提高加

① Canadian Multiculturalism Act Retrieved June 25, 2013 from http: //laws－lois. justice. gc. ca/eng/acts/C－18. 7/.

② Senate. Report of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, Canadian Citizenship: Sharing the Responsibility, May 1993, 14.

③ Reca Joshee, Citizenship and Multicultural Education in Canada, in Diversity and Citizenship Education: Global Perspectives, ed. James A. Banks. San Francisco: Jossey－Bass, 2004: 144.

拿大安全。2000 年 3 月，《公民法案》（Bill C－16）做出新的调整，被认为是自 1977 年之后对公民法案做出的第一次较大的修正，重申了印第安人入籍、公民资格申请和放弃、官方语言、公民权利等方面的内容，并对公民宣誓的誓词进行了修正。2002 年，《公民法案》（Bill C－18）再次做出调整，进一步强调作为加拿大人应该承担的责任和义务。同年，加拿大联邦政府确定每年的 6 月 27 日为加拿大多元文化日。2005 年，公民与移民委员会发布了《更新加拿大公民法：正当其时》的报告，建议加强移民选择和给予公民身份的标准，鼓励主动的和负责任的公民资格。《公民法案》最近一次修订于 2009 年 4 月 17 日生效，法案对成为加拿大公民条件进行了更严格的限定。时至今日，多元文化主义政策已经成为加拿大的立国之本并得以延续。

当前，多元文化社会面临的一大问题是，如何使国家既能包容公民多样性又能让公民形成一套共有的价值观、理想和目标。[①] 尤其是近年来，新自由主义的思潮影响着大部分的西方国家，也同时影响着公民教育的进程。如在学校公民教育方面，人们又开始讨论应该教什么样的公民德行，如何教以及用什么材料教的问题，突出集中在如何实现在培养公民公共价值的同时又不侵害个体信念、生活方式和文化的特性上。[②]

三　加拿大公民教育的实践途径

有关公民教育的模式存在诸多争论，但对“公民”这一概念核心要素的界定上，基本都包含着同样的成分：知识、技能、价值观和参与。[③] 即公民教育应该帮助学生获得成为合格公民的知识、态度和技能，让他们通过参与诸类社会事务为社区、国家、世界的民主和平等做贡献。个体处于一个开放的社会系统之中，好公民的养成自然也离不开这个包括学生个体系

---

① Banks，James A. *Educating Citizens in a Multicultural Society*. Columbia：Teachers College Press，2007（9）.

② M. Sundström & Christian Fernández. Citizenship education and diversity in liberal societies：theory and policy in a comparative perspective. *Education*，*Citizenship and Social Justice*，2013（5）.

③ Sears，Alan. Citizenship education and current educational reform. *Canadian Journal of Education*，1996（2）：123－142.

统、家庭系统、学校系统和社会系统的开放系统。具体来讲，加拿大在推进公民教育方面主要是经政府、学校和社区通力合作，借助家庭和个体反省而展开的。

(一)政府在公民教育中的角色

加拿大共由10个省和3个地区组成。加拿大的公民教育责任主要由省政府或地区政府以及地方校务委员会（或称教育委员会）承担。在实施公民教育过程中，加拿大联邦政府主要承担着公民教育的指导、宣传和监管职能，并为此设置了三个专门机构：多元文化与公民事务部、国务部、就业和移民事务部。1996年，加拿大政府实行行政管理机构改革，上述三个部门的职能被合并或分解，最后形成三个新的部门：公民、移民事务部，文化传统部和人力资源与技能发展部，但大部分职能由公民、移民事务部来完成。有关公民、移民事务部的职责，在其主页上是这样表述的："我们通过帮助移民和难民定居并融入加拿大社会、经济生活，通过鼓励民众并为其提供便利，从而建设一个更强大的加拿大。"① 例如，对所有刚刚获得加拿大国籍的公民，在其入籍宣誓后，可以参与一个免费的文化通行证（Cultural Access Pass）计划，凭借所获得的会员资格（包括4名未满18岁的子女），可以得到一次性单程或双程半价火车票的优惠，而且加拿大国内上千家博物馆、美术馆、历史建筑、省立或国家公园，1年内免门票，借此让新移民进一步了解加拿大的文化和历史。此外，该部门还支持各类项目并开发正式的教育材料来增进对加拿大多元文化主义的理解，如培训手册的开发、种族关系战略、建立加拿大学校委员会联盟、开展对学校执行多元文化主义项目情况的调查等。② CIC在行动中主要遵循公民法案、移民和难民保护法案。2008年10月后，对加拿大多元文化法案的管理权从文化传统部转移至CIC。加拿大政府坚信，"强调公民意识和公民教育将增强人们对政治、社会和经济的参与意识，提高对自身公民角色充分的认

---

① Acts and Regulations. 2013 - 02 - 15, http://www.cic.gc.ca/english/department/acts - regulations/index.asp.

② Helen McKenzie. Citizenship Education in Canada, 1993 (5), http://publications.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp326 - e.htm.



识，培养共同体意识和为建设美好加拿大而付出的奉献精神”。①

加拿大在教育上实行省级政府负责制，开展公民教育的职责主要由省级政府具体承担。选举产生的省政府或者地区政府下辖教育部，教育部为本省或本地区选举产生的市属校务委员会制定教育政策、法律法规和课程大纲。校务委员会负责下属的学校资金管理并对其进行管理和指导，并实施当地教育部所制定的教育法规、课程、政策、教学大纲和其他要求。除了教育部，省政府还在某些大学里面设置了一定数量的教育研究所和教育院系，这些部门提供师范教育、研究生教育和开展教育科学研究，如著名的多伦多大学的安大略研究协会。但由于加拿大是联邦体制，不同省份负责公民教育的机构也略有差异，且各省在实施公民教育上具有很大的自主权。如卑诗省的公民教育主要由教育部、高教部、文化发展部及社会发展部来承担；而马尼托巴省由公民服务委员会、教育部、劳动与移民部门来承担。而且，加拿大各省的教育部都针对公民教育和品德教育制定了独特的实施计划。例如，在加拿大的马尼托巴省，该省的教育部、公民以及青年人承担着关于公民教育的任务，还有部分的对那些能够体现良好公民意识的实践活动的学校和学生在制订方案和进行指导时给予财政支持等。所有这些想要达到的目的是，使学生能够通过对加拿大民主体制的了解来主动参与到公民教育之中。他们所制订的方案主题主要包括社会正义，公民责任，人权，理解，差异性以及当地、本地区、本国甚至是全球所发生的事件。②

（二）学校层面的公民教育

在学校层面上，公民教育主要通过课程设置和学校教学来实施。

1. 加拿大学校层面公民教育的目标

加拿大公民教育的总体目标可以概括为：在多元文化主义政策背景下，积极培养公民的国家认同感和社会责任感，具体来讲，就是培养尊重差异、具有责任心、包容性、能够积极参与到多元社会建设中的主动公民。具体

① Evan Richet, The Citizenship Education System in Canada From 1945 – 2005: An Overview and Assessment, University of Saskatchewan, Master's Thesis, 2007, 5.

② http://www.edu.gov.mb.ca.

到实践层面，正如 Banks 所指出的，有效的公民教育需要帮助学生获取知识（knowledge）、技能（skills）和性情（dispositions）以便能够在面对社区、国家、民族和世界文化时游刃有余，同时还要培养学生世界大同的视野和价值观。[①] 加拿大所有的行政区都认同知识、技能和性情是公民教育的三大组成部分，但在表述上存在差异。如纽芬兰省和拉布拉多省倾向于理解（understandings）、性情（dispositions）和能力（competencies）；而加拿大西北行政区则采用“公民道德”（civic virtues）的概念。在知识层面上，公民教育的核心知识通过历史、地理、社科类课程、行为科学和人文学科来开展；在技能层面上，公民教育主要是想通过教育使学生进入社会后成为有效的决策主体；在性情方面，努力培养学生，使之“心胸开阔、具有公民责任心、尊敬、和善、容忍、有同情心、慷慨和忠诚”，认为“这些思想品性可以让人们抛弃个人私念转而关注公益”。概括来讲，好公民应该具有：面对当前的社会和问题有自己的见解；热心公益；支持多元；能够身体力行来让社区、国家甚至世界变得更美好（见图 1）。[②]

2. 学校公民教育的课程设置：以安大略省为例

在加拿大开展公民教育的各省份中，安大略省独树一帜。加拿大安大略省把公民教育视为学校中社会研究、历史以及课程大纲的一部分。根据安大略省教育部对普通课程的最新介绍，[③] 公民资格教育渗透到了中小学的各门课程和各个年级当中，如 1～6 年级的《社会》、7～8 年级的《历史和地理》、9～10 年级的《加拿大和世界研究》、11～12 年级的《加拿大和世界研究》和 9～12 年级的《安大略中学课程与毕业证书要求》。此外，义务教育 10 年级《公民科》课程被作为毕业要求。

（1）社会课

社会是一门跨学科的课程，融合了经济、地理、历史、法律、政治等方面

---

① Banks, James A. *Educating Citizens in a Multicultural Society*. Columbia: Teachers College Press, 2007 (9).

② Alan M. Sears and Andrew S. Hughes, “Citizenship Education and Current Educational Reform”. *Canadian Journal of Education*, 1996 (2): 123－142.

③ The Ontario Curriculum (2013), http://www.edu.gov.on.ca/eng/curriculum/elementary/sshg18curr2013.pdf.



积极参与
身份认同
参与社区、国家、世界的公益活动
·参与社区
·为自己社区相关工作
·探讨矛盾问题
·与各类群体建立良好关系
·决策、选举、影响、志愿服务
·形成公民自我认知
作为各类共同体成员的自我认同感
·考量、尊重他人观点
·信念、价值、自我认同感、文化
·从道德、伦理角度思考发展等问题
结构
社会的权力和制度
·理解规则、法律的重要性
·理解政治、经济等对生活的影响
·理解系统内、系统间关系的复杂与动态
·理解权力动力系统
·民主、规则、权力、权威
·平等、同情与尊重；权利与责任；自由
·探讨与个体社会权利与责任有关话题
品质
性格、价值观、心智模式
·自尊、敬他
·推进公民参与
·合作、批判的工作

图 1　加拿大安大略省公民教育框架

的知识，甚至包括社会科学和人文科学的一些主题。“社会研究的课程目标不是仅仅让学生记忆相关知识，而是鼓励学生学会思考，对各类观点、概念、民族、场所、事件，甚至事实有自己的判断”。①

加拿大安大略省 1 ~6 年级社会课是以必修课的形式来进行的。通过社会课的教学，帮助学生理解“他们是谁、来自何方、属于哪里、如何为他们所赖以生存的社会做出贡献”。关于他们是谁？主要通过将他们置身于与自己有关的各种地方的、国家的和全球的社区来进行，致力于培养学生的自我认同感。关于他们来自何方？主要学习历史史实、分析古今联系、分析历史对加拿大传统的贡献

① Mike Yell. Thinking and social studies，2009：10. The Ontario Curriculum. http：//www. edu. gov. on. ca/eng/.

等。关于他们属于哪里？主要通过探讨他们所生活的物理的、社会的和文化的空间来培养一种区域归属感。最后，寻求能够为自己所赖以生存的社会做积极贡献的途径，增进知识、发展技能、形成做一名责任公民的态度（见表1）。

表1　加拿大安大略省1～6年级社会课内容

年级	传统与身份	民众与环境
1年级	变化中的个体角色和责任	当地社会
2年级	变化中的家庭和社区传统	全球社会
3年级	加拿大社区，1780～1850年	安大略省的生活与工作
4年级	早期的文明，公元前3000～公元1500年	加拿大的行政区和自然区
5年级	最早的国家和新法兰西、加拿大早期的欧洲人	政府的角色和有责任公民
6年级	加拿大社区：历史与今天	加拿大与世界

（2）历史课

历史课主要教授历史人物、群体和组织以及相关的重要事件、发展和问题。7～8年级历史课是建立在1～6年级社会研究课学习的基础上的，又承接着10年级的历史课课程（1914年至今）。7年级历史课学习的重点是17～19世纪早期的历史，主要学习杰出的历史人物，群体的贡献，对加拿大欧洲根基的理解，北美的早期居住者，新法兰西和北美在经济、社会和政治上的挑战以及两大殖民地在1837～1838年达到反叛的高潮等。重点是批判思维技能的形成，学会用发散式思维来看待问题。8年级学生开始学习对1850～1914年加拿大重大历史事件的认识、对第一次世界大战的认识、加拿大国家的形成、领土的扩大和20世纪的运动等（见表2）。

7～8年级的历史课着重让学生掌握自18世纪早期殖民地时期到一战（1914年）前后新加拿大建国过程中经历的关键事件，重点是加拿大本国的历史学习，以为学生提供理解加拿大本国发展的广阔视野和在世界上的地位。通过多种观点的探索和对诸多历史事件的评价，帮助学生学会联系古今、学会运用历史性思维的概念去思考历史问题。此外，学生还学会如何通过调查、收集、解释和分析史实来对诸类话题、发展和历史重要事件做出判断。历史课的学习有助于学生欣赏加拿大的传统和现在，理解加拿大社会的多样与复杂并勇于承担维护加拿大世界地位的挑战和责任，最终帮助学生在一个高速发展的经



济、政治和社会中成为一个负责任的公民。当然，仅仅了解历史知识还是不够的。安大略省社会科学研究委员会指出，“如果我们想培养负责任的好公民，学生需要获取最新的信息并能够批判地讨论它们，从不同的价值观视角、利益相关者或无关者的角度，来区分事实和偏见……如果没有这方面的能力，他们很难推进民主进程”。[①]

（3）地理课

7～8年级的地理课主要向学生展示地理的演变过程，通过探究地球的物理系统和人类在地球上的居住状况，让学生有机会接触世界各地，分析人类和环境如何互相影响，并培养学生成为对环境有责任感的公民。通过该课程，学生学会运用地理学的思维方式来思考地理问题。同时，学生通过学会分析各类信息来源，如田野调查、航摄照片、卫星图像、各类地图、数字图像等来发展空间能力，提高收集、组织、分析和总结的能力（见表2）。

表2　加拿大安大略省7～8年级历史、地理课内容

年级	历　史	地　理
7年级	新法兰西和英属北美(1731～1800年) 加拿大(1800～1850年)：冲突与挑战	处于变化的世界中的自然地理 世界上的自然资源：利用和可持续性
8年级	重建加拿大，1850～1890年 加拿大，1890～1914年：一个变化的社会	全球方案：模式和可持续性 全球的不均衡：经济发展和生活质量

在安大略省，对高年级进行的公民教育内容主要包含在10年级课程“加拿大与世界研究”中，其中“公民学”占了半个学分。在省课程大纲上明确指出，固然课程所涉及的知识很重要，但是更为重要的是通过学习的过程增长能力，并将所学知识运用到实践中。因此，在课程评价目标上分成了四层：知识和理解、思维和探究、沟通与交流、应用，每个层次上又有更为细致的评价体系。[②] 学生的任务就是把他们的所学所知进一步深入理解和巩固，并把它

① Report of the Social Sciences Study Committee, in Northrop Frye, ed. Design for Learning. University of Toronto Press, Toronto, 1962: 88－89.

② The Ontario Curriculum (2013). http://www.edu.gov.on.ca/eng/curriculum/elementary/sshg18curr2013.pdf.

运用到学校和社区的工作、学习和生活中。为了能高中毕业，所有年龄在14～17岁的中学生必须完成总共不少于40个小时的社区义务服务工作；他们这些志愿性质的工作可能包括到老年人住所、社区中心和婴儿日托管中心等地服务。有时，这些学生可能做一些环保工作或帮助他们的邻居做一些临时性的工作。

具有了法律意义上的公民资格并不代表一个人真正的融入了主流社会。只有个体成长为一个主动公民、积极参与到公民文化建设中才会获得真正的社会归属感。要实现该目的，个体在学校、课堂生活中的积极体验弥足珍贵。这与杜威所倡导的“学校即社会”观念是一脉相承的，也就是，使学生能够在学校学习生活中体会到真实社会的需求和价值取向，并在与他人的相互交往中获得知识、技能，形成基本的态度。这就需要学校管理者和教师在学校管理和教学过程中实施民主管理，让学生感悟民主和人权，养成民主的态度、掌握民主的手段和方法，从而真正实现融入主流社会。根据安大略省的教育法案的要求，教师依法得到授权去积极塑造学生的价值观，鼓励学生做出符合公民资格和身份的行为，教师必须确保在教学过程中做到以下几点：（a）应该尊重每个人，并维护他们的尊严；（b）鼓励那些有责任心的公民积极参与学校的公共生活；（c）在向别人表达不同观点甚至发生冲突时应该保持尊重和礼貌；（d）非暴力意味着鼓励学生解决彼此之间的冲突；（e）竭力保护学校中每个学生的安全；（f）劝阻学生不要酗酒和滥用非法毒品；等等。①

（三）志愿服务组织在公民教育中的作用

加拿大的志愿服务活动起步早、规模大、社会效益好。加拿大的第一个志愿者服务中心建立于1937年，目前的志愿服务组织数量达数十万，分布在诸如保健、社会服务、体育和娱乐、宗教团体、艺术和文化以及教育等不同领域。志愿服务组织在推进加拿大公民教育方面做出了巨大贡献。“加拿大捐

① Education Act, R. S. O. 1990, 2012 - 9 - 12, http://www.search.e - laws.gov.on.ca/en/isysquery/d032e8d9 - abf7 - 4c70 - a600 - 6ec4d7e1bc16/17/doc.

赠、志愿服务参与情况调查”小组（Canada Survey of Giving，Volunteering and Participating，CSGVP）对15岁以上群体进行的最新调查数据显示，2010年，有1330多万名公民参与了慈善和志愿服务活动，约占加拿大该年龄段总人口的47%，合计为志愿服务活动贡献了20.7亿个小时，相当于110万小时的全职工作量。[①] 有学者曾指出，参与志愿服务和捐赠活动的情况可以作为考察移民融入和适应新社会的指标之一。对移民和本土加拿大人在捐赠和志愿服务参与情况的比较研究发现，两个群体在捐赠钱物方面没有显著差异，2010年，移民捐赠的平均数额甚至高于本土出生的加拿大人，前者为554美元，后者为409美元。[②] 通过参与慈善、志愿服务活动，加拿大移民对国家的认同感、自身的归属感不断增加。最新的调查也显示，大约有85%的加拿大民众认为他们对加拿大具有归属感，甚至是很强的归属感，有13%的人认为归属感较差；而且，民众对加拿大的归属感要强于其对所在省或社区的归属感。[③]

加拿大有很多志愿服务组织致力于推进公民教育，如联邦女性协会、加拿大大学女性联合会、加拿大公民委员会等。这些志愿者组织为加拿大新移民提供各类帮助，在帮助新移民融入新环境的过程中扮演着举足轻重的角色，他们通过各种直接或间接的方式协助政府帮助新移民适应新环境、产生国家认同感。一方面，参与志愿服务活动的志愿者在提供服务的同时，不仅有助于被服务者，自身也从中受益。CSGVP调查的数据显示，2/3（64%）的被调查者认为志愿服务经历帮助他们提高了人际交往能力；在其他方面提升的赞同比例分别为：交流沟通能力（44%）、组织能力（39%）、募捐能力（33%）和文案能力（27%），甚至还有部分（34%）认为志愿服务经历扩展了某些领域的知识面，如健康、女性或政治主题、刑事司法和环境等。[④] 另一方面，参与志愿服务活动不仅有益于志愿者本人，而且还有助于其国家认同感的形成。在参与

---

① Mireille Vézina，Susan Crompton. Volunteering in Canada. Canadian Social Trends，2012 - 8 - 16. Statistics Canada http：//www. statcan. gc. ca/pub/11 - 008 - x/2012001/article/11638 - eng. pdf.

② Derrick Thomas. Giving and volunteering among Canada's immigrants. 2012. May 17. 55.

③ Perception of Canadians：a sense of belonging，confidence and trust. www. statcan. ca/english/freepub/89 - 598 - XIE/free. htm.

④ Mireille Vezina，Susan Crompton. Volunteering in Canada. Canadian Social Trends，2012 - 8 - 16. Statistics Canada http：//www. statcan. gc. ca/pub/11 - 008 - x/2012001/article/11638 - eng. pdf.

志愿服务过程中，志愿者可以更好地把握公共政策，了解社会制度及其功能，最终促进民主社会的建设。恰如2011年联合国世界志愿者报告所说的："志愿服务通过有目的的创造公民参与的机会，于社会和个人而言，都会受益，因为在服务过程中人们增强了信任、团结和互惠。"[①]

此外，就志愿服务组织而言，除了为成年人提供机会参与公共生活以成为有责任的社会公民外，还有些志愿服务组织致力于帮助孩子和年轻人完成公民化的进程，促进他们认同加拿大社会及其制度、张扬有责任公民的价值观。如扶轮社（the Rotary Clubs），其主要标语是"超我服务"（service above self）及"服务最多，获利最丰"（They profit most who serve best），该组织每年都会资助源自全国的高中生代表前往渥太华去体验议会工作、了解议会的工作流程。概括来讲，加拿大志愿服务组织在促进加拿大公民形成国家认同、增强归属感方面做出了巨大的贡献。

四 结语

当今世界，全球化所带来的"地球村"效应加剧了国家内部组成成员的多样性，移民人数不断上升，种族多样化不断加剧，这无形中消减了对国家的集体认同。同时，伴随着民众交往广度和深度的增加，文化差异所带来的种族文化冲突日趋尖锐化。对任何一个国家来讲，维护国家统一，实现国家政治稳定、社会繁荣是其面临的重要课题。要实现这些目标，离不开作为国家主体的公民的归属感和凝聚力。而公民教育恰是塑造和增强公民归属感和凝聚力的有力手段，其在张扬国家意识、塑造国家认同、提高民主参与等方面发挥着不可或缺的作用。

作为一个拥有多元文化的国家，加拿大在推进多元文化主义政策方面走出了一条成功的道路，其多元文化教育发挥了不可或缺的作用，其公民教育尝试为世界各国开展公民教育提供了思路。相较于传统的公民观，多元文化主义下

① United Nations Volunreers. 2011. State of the World's Volunteerism Report: Universal Values of Global Well-being. Overview. www. unvolunteers. org/ swvr2011.



的公民观的内涵更为丰富，更有利于解释现代社会公民社会中有关民族、国家、文化等一系列问题，能够帮助人们在全球一体化进程中学会尊重和保护人类文化多样性，促进不同群体相互尊重、相互理解。此外，多元文化主义下的公民教育在开展少数民族教育、双语教育、乡土教育、性别教育以及弱势群体教育等研究方面也将发挥越来越重要的作用。

B.23

加拿大大学排名及其趋势

郑春生*

摘　要：

加拿大是国际上高等教育发展水平最高的国家之一。在世界大学排名中，加拿大的多所大学都曾名列前茅。本文简要介绍了加拿大高等教育，并对加拿大《麦克林》2014年最新大学排名及其趋势进行了分析，最后对加拿大排名提出了看法。

关键词：

加拿大　大学　排名

加拿大是国际上高等教育发展水平最高的国家之一，其同龄人口中高等教育的入学率已与美国持平甚至略有超出，而其不少大学也早已跻身世界一流大学行列。由于加拿大高等教育在比较教育研究领域较少受到关注，人们对加拿大高等教育的了解也相对有限。①

加拿大政府机构没有对大学进行官方排名，除了《美国新闻和世界报道》外，泰晤士报、QS等对加拿大大学进行世界排名外，加拿大最大的英文新闻周刊《麦克林》（*Macleans*）大学排行榜则是加拿大唯一的大学排行榜。该杂志1905年创刊，并于1991年起每年公布一次加拿大大学排名，被称为“麦克林大学排行榜”。本文就从加拿大《麦克林》大学排名的分类、指标及2014最新大学排名加以介绍。

---

* 郑春生，厦门大学博士生，助理研究员，广东外语外贸大学加拿大研究中心办公室主任。研究方向：加拿大高等教育、比较教育。

① 黄蓉：《加拿大大学治理结构研究》，华中师范大学硕士学位论文，2010。

一　加拿大《麦克林》大学排名分类

“麦克林大学排行榜”是《麦克林》杂志依据研究资金、提供课程的多样性、研究生及职业课程的范围，将加拿大大学分成三类：综合性大学（comprehensive category）、附设医学院的综合性大学（Medical Doctoral category）和一般性大学（Primarily Undergraduate category），分别进行综合排名。其中，附设医学院的综合性大学中，所有大学都有广泛的博士项目，同时都有医学院，课程设置全面；综合类大学则拥有大量研究项目和广泛的本科和研究生水平的课程，包括职业学位课程；一般性大学的重点在于本科教育，并有比较少的研究生项目。

二　加拿大《麦克林》大学排名指标

“麦克林大学排行榜”利用系统研究的流程分析法，以输入（input）、过程（process）和输出（output）为标准对排行榜的不同指标进行归类比较（见表1）。

表1　《麦克林》大学指南排行榜的表现指标*

输入(input)	63% ~64%
教师	师资力量 17%
学生	学生系统 22% ~23%
其他	财政、图书馆 12%、12%
过程(process)	17% ~18%
教学 科研	班级数量 17% ~18%
输出(output)	19%
满意度 毕业率 声誉	学校声誉 19%

注：*运用此种方法分析大学排行榜指标体系的做法主要源于 1999 年 Gormley, W. T. Jr. 和 Weimer, D. L. 著的《Organizational Report Cards》一书中，其后可参见 2001 年 Pascarella 和 2005 年 Davidd. Dill 与 Maarjasoo 所写的文章。

在《麦克林》的排行指标中，输入标准起到了显著的作用，约占60%，而过程和输出标准更多地反映学校发展的多元化趋势。在输入标准中，学生和教师指标都占有重要的地位，这也意味着学生来源与教师质量关乎学校未来的发展方向，在教师和学生指标中都有对国际化结构的评分要求，也说明当代高等教育的国际交流体现了学校学术质量的高低。其中，班级数量指标仅为17%～18%①（见表1）。

三　加拿大《麦克林》2014年最新大学排名及其趋势

《麦克林》杂志于2013年11月14日发布了最新一次的加拿大大学排名，对加拿大49所大学在综合性大学、附设医学院的综合性大学和一般性大学三个不同的类别分别进行排名。评分标准有学生质量（20%）、教师水平（20%）、声誉（20%）、资源（12%）、图书馆（15%）和学生支持度（13%）等14个指标。②

在综合性大学的排名中，2014年排名第1位的是维多利亚大学。西蒙菲沙大学排第2位，滑铁卢大学则排第3位，圭尔夫大学排第5位，大多区的约克大学跌1名至第9位，瑞尔森大学则升2名至第10位（见表2）。

表2　综合性大学大学排名

2014年排名	2013年排名	2012年排名	加拿大大学	所在城市，省份
1	2	2	Victoria(维多利亚大学)	Victoria, British Columbia
2	1	1	Simon Fraser(西蒙菲莎大学)	Burnaby, British Columbia
3	3	3	Waterloo(滑铁卢大学)	Waterloo, Ontario
4	4	6	New Brunswick(新不伦瑞克大学)	Fredericton, New Brunswick
5	5	4	Guelph(圭尔夫大学)	Guelph, Ontario
5	6	5	Memorial(纪念大学)	St. John's, Newfoundland
7	6	7	Carleton(卡尔顿大学)	Ottawa, Ontario
8	9	10	Regina(里贾纳大学)	Regina, Saskatchewan

① 宋懿琛：《全球化背景下高等教育政策的发展趋向——基于大学排行榜的国际比较》，《大学教育科学》2007年第6期。

② http://www.igo.cn/2010/news/lxxw/dxpm/2012/10/26/67337.shtml.

续表

2014 年排名	2013 年排名	2012 年排名	加拿大大学	所在城市,省份
9	8	9	York(约克大学)	Toronto, Ontario
10	12	13(New)	Ryerson(瑞尔森大学)	Toronto, Ontario
10	11	11(New)	Wilfrid Laurier(劳里埃大学)	Waterloo, Ontario
10	10	8	Windsor(温莎大学)	Windsor, Ontario
13	13	12	Concordia(康考迪亚大学)	Montreal, Quebec
14	14	13	UQAM(魁北克大学蒙特利尔分校)	Montreal, Quebec
15	15	15(New)	Brock(布鲁克大学)	St. Catharines, Ontario

在一般性大学的排名中，新不伦瑞克省的蒙特爱立森大学再次排第 1 位。据统计，过去 23 次排名中有 17 次是蒙特爱立森大学排榜首。阿卡迪亚大学挤掉北英属哥伦比亚大学成为第 2 位。北英属哥伦比亚大学则与莱斯布里奇大学并列第 3 位（见表 3）。①

表 3　一般性大学大学排名

2014 年排名	2013 年排名	2012 年排名	加拿大大学	所在城市,省份
1	1	1	Mount Allison(蒙特爱立森大学)	Sackville, New Brunswick
2	4	2	Acadia(阿卡迪亚大学)	Wolfville, Nova Scotia
3	3	4	Lethbridge(莱斯布里奇大学)	Lethbridge, Alberta
3	2	3	UNBC(北英属哥伦比亚大学)	Prince George, British Columbia
5	8	9	Saint Mary's(圣玛丽大学)	Halifax, Nova Scotia
6	5	7	Trent(川特大学)	Peterborough, Ontario
7	5	4	UPEI(爱德华王子岛大学)	Charlottetown, Prince Edward Island
7	7	6	St. Francis Xavier(圣弗朗西斯泽维尔大学)	Antigonish, Nova Scotia
9	8	8	Bishop's(毕索大学)	Sherbrooke, Quebec
10	12	11	Lakehead(湖首大学)	Thunder Bay, Ontario
11	10	15	Moncton(麦克敦大学)	Edmundston, New Brunswick
12	11	14	St. Thomas(圣托马斯大学)	Fredericton, New Brunswick
13	15	11	UOIT(安大略省理工大学)	Oshawa Ontario
14	13	11	Laurentian(劳伦森大学)	Sudbury, Ontario
14	13	10	Winnipeg(温尼伯大学)	Winnipeg, Manitoba
16	16	15	Brandon(布兰登大学)	Brandon, Manitoba
17	17	17	Mount Saint Vincent(圣文森特山大学)	Halifax, Nova Scotia
18	18	18	Cape Breton(卡普顿大学)	Halifax, Nova Scotia
19	19	19	Nipissing(尼皮辛大学)	North Bay, Ontari

① http://www.eic.org.cn/ca_ranking/20131115269923.html.

在附设医学院的综合性大学的排名中，今年麦吉尔大学继续高居榜首，这是该大学连续9年排名第1位，第2位为英属哥伦比亚大学，多伦多大学则被英属哥伦比亚大学超越，由2012年的第2位降至2013年第3位，女王大学排名第4位，阿尔伯塔大学排名第5位，麦克马斯特大学排名第6位，西安大略大学则上升2位至2014年的第9位（见表4）。

表4　附设医学院的综合性大学排名

2014年排名	2013年排名	2012年排名	加拿大大学	所在城市，省份
1	1	1	McGill(麦吉尔大学)	Montreal, Quebec
2	2	3	UBC(英属哥伦比亚大学)	Vancouver, British Columbia
3	3	2	Toronto(多伦多大学)	Toronto, Ontario
4	4	4	Queen's(女王大学)	Kingston, Ontario
5	5	5	Alberta(阿尔伯塔大学)	Edmonton, Alberta
6	6	6	McMaster(麦克马斯特大学)	Hamilton, Ontario
7	7	6	Dalhousie(戴尔豪斯大学)	Halifax, Nova Scotia
8	10	10	Ottawa(渥太华大学)	Ottawa, Ontario
9	8	8	Calgary(卡尔加里大学)	Calgary, Alberta
9	11	9	Western(西安大略大学)	London, Ontario
11	12	12	Montreal(蒙特利尔大学)	Montreal, Quebec
12	9	10	Saskatchewan(萨省大学)	Saskatoon, Saskatchewan
13	13	12	Laval(拉瓦尔大学)	Quebec City, Quebec
14	15	15	Manitoba(曼尼托巴大学)	Winnipeg, Manitoba
15	14	14	Sherbrooke(谢布克大学)	Sherbrooke, Quebec

四　结语

香港大学前校长程介明曾强调，“排名榜这回事，不可尽信，不可不信”。“尽管在种种国际场合，人们在言谈间对于排名榜总是毁多于誉；但是回到自己的国家，还是认认真真地研究所在院校在排名榜上的升降”。同理，人们在了解加拿大高等教育的时候，除了其他途径外，参照加拿大大学排名，分析其趋势，也是重要的途径之一。

综合看来，在世界大学排名中，加拿大的多所大学都曾名列前茅，如著名的公立大学多伦多大学、麦吉尔大学和滑铁卢大学等，其中，麦吉尔大学始建于1821年，目前是蜚声全球的综合性大学；多伦多大学创建于1827年，也是加拿大最古老的大学之一；滑铁卢大学以数学、电脑、工程学科闻名。英属哥伦比亚大学是根据1908年不列颠哥伦比亚省立法机构通过的一项法案创办，该校以研究见长，很多学科如生物等在加拿大甚至世界上均具有很强的学科优势。麦克马斯特大学则被誉为最富有创造力与革新精神的学府，其工程学院更是在全北美名列前茅，有加拿大的MIT之称。女王大学是1841年原为根据维多利亚女王的皇家宪章建立的教会赞助学校，1912年变为非教会学校，该大学一直在学术方面保持着很高的水准，其生物、医学、商业、工程、法学、艺术及理科都闻名于世。[①]

① http：//www. eic. org. cn/ca_ ranking/20120905231801. html.

B.24

加拿大高校创业教育研究

陈 健*

摘 要：

作为经济强国和教育强国之一的加拿大在发展高校创业教育方面也很成功，形成了自己的特色和模式。一方面，加拿大政府和社会团体、各高校均大力支持创业教育，创业教育得以迅速发展。另一方面，加拿大高校有先进的创业教育理念、完善的课程体系、丰富的课外活动，重视校友的参与以及完善的制度保障和支持，形成了特色。但是，加拿大高校的创业教育在创业教育普及面、企业家经历的师资、监督评估体系、风险融资体系等方面还有进一步提升的空间。

关键词：

创业教育 加拿大 高等教育

一 加拿大创业教育概况

创业教育，作为教育的第三本护照，已经成为21世纪教育领域发展的新趋势，受到世界各国的高度重视，在世界范围内广泛开展起来。作为世界高等教育强国之一的加拿大也走在创业教育潮流的前列。20世纪70年代末，创业教育兴起于加拿大高校的商学院和工程学院，并获得了快速的发展。经过30余年的发展，加拿大高校的创业教育已经形成了较为先进的创业教育理念和完

* 陈健，硕士，讲师，广东外语外贸大学国际经济贸易学院。主要研究方向：计量经济学和加拿大创业教育。

善的课程体系，建立了相对完善的制度保障和创业支持系统，并在不断地发展演进中，形成了多种特色模式，成为继美国之后又一个在开展创业教育方面非常成功的国家。

（一）创业教育大力推动了加拿大经济发展

加拿大政府通过调查发现，新创企业存活率低的主要原因是创业者缺乏成熟的商业管理技能。基于这一发现，以培养创业人员商业技能为主要目的的创业课程随后在加拿大各地的大学教育中得到大力发展，年均增长速度高达33%。创业教育的广泛开展，取得了显著的效果。自1997年以来，加拿大创业企业破产率逐年降低，2011年仅为3600家（当年的新创企业不到10万家），[①] 新创企业的存活率大大提升，经济活力大大增强。

（二）加拿大各级政府和非政府组织积极参与高校创业教育

加拿大实行的是软联邦制。根据加拿大宪法规定，教育不是由联邦政府负责，而是由各省区负责，各省对高等教育拥有立法权和管理权。但是联邦政府可以在宪法权限以外的领域采取拨款等政策措施促进教育的发展，比如在职业技能培训、学生资助、研究和创新等方面。在加拿大高校创业教育发展过程中，加拿大联邦政府、各省级政府以及各非政府组织在推动高校创业教育发展中发挥了重要作用。

1. 政府大力支持

在加拿大创业教育发展的历程中，加拿大各级政府的大力支持起到了非常重要的推动作用。在联邦政府层面，加拿大政府于1993年成立创业教育与发展中心（Centre For Entrepreneurship Education & Development，CEED），对新布伦瑞克省的高校创业教育进行建议指导。1995年，CEED扩大其职能范围，为全国高等院校提供创业教育咨询服务。2002年该中心脱离政府部门成为一个非营利性组织，以更便捷的方式为全国提供创业咨询服务。同时，在1996年，

① 加拿大工业部，“Key Small Business Statistics-July 2012”，http://www.ic.gc.ca/eic/site/061.nsf/eng/h_02711.html。



与创业教育与发展中心相配套的加拿大青年创业基金会由联邦政府注资成立，为有创业梦想的青年毕业生提供资金资助。

同时，加拿大工业部下设的创业和小型企业办公室、加拿大经济发展部以及加拿大商业发展银行，通过直接或间接补助的方式支持高等院校的创业计划培训课程、为创业大学生提供税收优惠以及相应的资助。比如，由加拿大联邦政府推动的“加拿大小型企业发展资助项目”在为小型企业提供额度高达85%的创业贷款的同时，也为高校创业大学生提供小型企业创业咨询指导服务。为了更好地推动创业和促进金融危机后的经济复苏，联邦政府还将2011年定为创业年，集中推出一系列鼓励年轻人创业和促进中小企业发展的优惠政策，其中，“加拿大小型商业融资计划”每年为10000个小企业提供约10亿美元的贷款，用以帮助这些初创企业启动或是扩大经营。

在地方政府层面，加拿大各省级政府积极支持联邦政府的各类创业教育课程的引进以及在小学、中学和高校推广创业课程，并在联邦政府和私营企业的支持下不断扩展“小型企业中心”在省内的网络，支持这些中心培训和指导当地企业家。例如，1986年由伦敦金融城、加拿大商会、安大略省经济发展部、西安大略大学和范莎学院联合设立的小型企业发展咨询中心，为青年创业大学生提供创业咨询、创业资源援助以及人才产品市场网络等。安大略省还于2001年设立暑期公司项目，为每位15～29岁的创业青年提供高达3000加元的创业启动资助和咨询指导服务。

2. 各类非政府组织积极参与

在加拿大高校创业教育的发展过程中，非政府组织也扮演了不可或缺的角色。非政府组织在创业教育的宣传以及营造大学生创业良好的社会、家庭文化氛围方面起到了积极的推动作用。加拿大非政府组织的创业教育主要为新兴企业家开展培训项目，这些非政府组织包括加拿大独立企业联合会、基督教青年会和青年就业服务。

此外，加拿大几大主要银行或独自为创业者提供急需的培训和指导方案，又或者与高等院校以及非政府组织签订联合协议。例如，蒙特利尔银行与西安大略大学联合为高增长小型企业的企业家开展了一个为期三天的培训课程。加

拿大帝国商业银行与康考迪亚大学和卡尔顿大学合作支持小型企业的培训和为创业者提供指导方案。

在各级政府和非政府组织的大力推动下，创业教育在加拿大高校广泛开展，创业课程数量迅速增长，从1999年至2004年的增长速度达到9%，从2004年到2009同比增长达到22%。研究生创业教育的增长速度是2004~2009年本科创业教育增长速度的1倍以上。同时，在各类基金和创业资助项目帮助下，青年大学生参加创业活动的热情被极大激发，创办企业数在不断增长，大学生创业能力不断提升，为社会创造了大量的就业机会。比如，在加拿大青年创业基金的帮助下，2002~2013年，共有5600名青年创业者受到帮助而创立企业，为社会创造22100个就业岗位；自2001年以来，安大略省的暑期公司项目已经帮助青年学生创办了4400家企业，涵盖了平面设计、绿化、制造、时尚设计、电脑维修和食品等多个行业。在2012年，多达483家企业在该项目资助下成功创建并运营。[①]

为了更好地营造创业氛围和文化，加强对创业的扶持，加拿大联邦政府和各地方政府在2013年颁布了一系列新的举措。比如，加拿大联邦政府在2013年“经济行动计划”中，宣布将在未来5年投资6000万加元建设国内的创业孵化器和加速器，为创业者打造良好的风险投资体系和联系网络；在未来2年对加拿大青年创业基金注资1800万加元，用于支持18~34岁的青年创业者开展创业活动；设立国家创业奖，对成功创办多家企业的加拿大青年企业家、创业辅导成绩突出的创业导师、在行业内有杰出贡献的创新公司、从失败中重新站起来的企业家进行重点表彰；改革创业移民政策，吸引更多的企业家来加拿大创业。大不列颠省在2013年预算中将投资1800万加元用于艺术行业的课程，为创意经济做准备。安大略省则在2013年预算中计划投资总额7500万加元用于支持创新和创业活动。[②]

---

① Progress Report 2012 ontario , http://docs. files. ontario. ca/documents/142/progressreport2012en. pdf.

② 加拿大不列颠哥伦比亚省《2013年预算》，www. bcbudget. ca. 2013 Ontario Budget，http://www. fin. gov. on. ca/en/budget/ontariobudgets/2013/papers_ all. html。

（三）高校自身经费投入巨大，但区域差异、院校差异明显

加拿大院校的办学经费主要来自各省和地区政府资助和外部的校友、企业以及各种资助。每年，加拿大高校的创业教育经费投入巨大。根据加拿大工业部在2007～2008学年，对61家大学的调查数据显示，西部省份地区创业教育经费投入最多，平均每所学校投入47万加元，其次是大西洋地区38万加元、安大略省19万加元、加拿大大草原地区（the Prairies）19万加元、魁北克省13.8万加元。由此可见，西部省份地区的每所高校平均投入教育经费是投入最少的魁北克省份高校的3倍多。此外，院校类型不同，经费投入也差异巨大，综合性大学平均达到43万加元，学位授予学院平均达到7.8万加元，而技术学院只有4.4万加元。

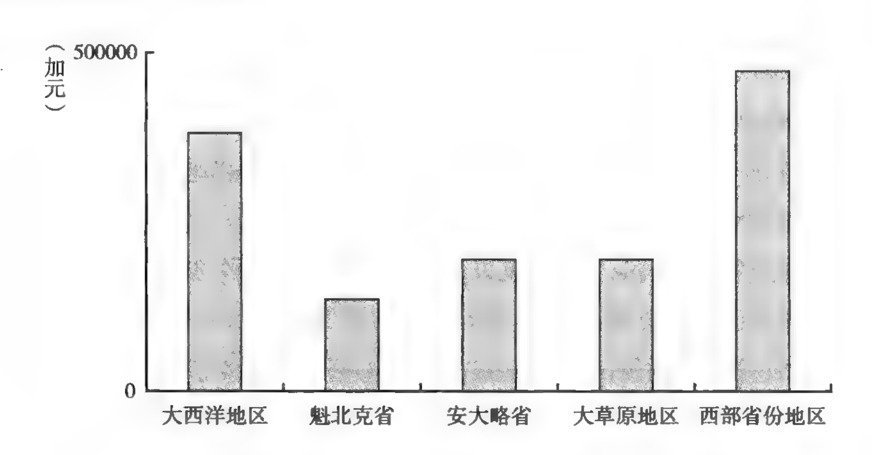


图1　加拿大各地区高校创业教育年均投入经费（2007～2008年）

二　加拿大高校创业教育的特色

（一）先进创业教育理念

加拿大高校普遍认同，创业教育不仅仅是培养学生掌握创业知识和技能，而且更重要的是培养学生的企业家创业精神，并把创业精神的培养作为



学生通识教育的一部分，使创业精神作为学生毕业时必备的素质之一。加拿大行动基金会资助的2013研究报告《面向21世纪的加拿大教育系统》写道："创业精神已经成为21世纪加拿大人必备的7种核心学习竞争力之一。"正是在这样的理念下，在加拿大，创业教育拥有与学术教育和职业教育一样重要的地位，并被某些著名院校列为办学目标和宗旨之一。比如，被加拿大最具权威的《麦克林》杂志连续21年誉为加拿大最具创新精神大学的滑铁卢大学，就在2013~2017年的战略发展规划中，将"确保创业教育和实践的领导地位"作为主要目标之一。新斯科舍省的著名公立大学新斯科舍社区学院则将鼓励地区的创新和创业精神作为大学的使命之一。北美地区最早的公立院校、加拿大东部最好的大学——新布伦瑞克大学将创业精神列为其战略规划中的5个目标之一。

（二）相对完善的课程体系与丰富多样的课外活动

统计报告显示，加拿大有200余所高校为学生开设共达830门以上的创业类课程。大多数加拿大高校都将创业教育作为一个专门的研究方向或者研究领域。创业教育涵盖了本科生到研究生两种层次，每种层次都有各自完善的课程体系。一般来说，加拿大高校的创业教育课程体系包含理论性课程和实践性课程两部分。[①] 这些课程按照模块划分，大致可分为创业基础理论、创业中级理论、创业高级理论、创业实践、创业竞技活动五个模块。创业基础理论模块包括创业的基础知识性课程，如财务学、人力资源管理学、市场营销学等。创业中级理论模块则是对创业基础理论模块的扩展和深化。创业高级理论模块侧重从市场、行业的角度设置课程，包括市场战略决策学、特殊行业分析学等。创业实践模块则为学生提供将理论运用于实践的机会，这一模块的课程以场景教学和模拟实训为主。创业竞技活动模块是对创业实践模块的补充，通过提供丰富的创业比赛提升学生的创业能力。完善的课程体系设计有效地保证了创业理论与实践的有机结合，使学生不仅能从课堂学习中获得创

---

① Vesper, K. H., "Measuring progress in entrepreneurship education", *The Journal of Business Venturing*, 1997, 12 (5): 403-421.

业所必需的理论知识，还能通过实践性比较强的模拟创业活动进一步提高自身的创业能力。

当今，创业教育的一个发展趋势是基于交叉学科的创业教育。交叉学科的创业教育能够使学生具备不同的知识和能力，能够更好地识别不同专业领域的创业机会，增强创业能力。在这方面，加拿大高校也进行了积极探索。比如，加拿大麦克马斯特大学（McMaster University）有一门研究生的创业课程——工程、创新与创业硕士课程（Master's Degree in engineering, Entrepreneurship & Innovation，MEEI）。MEEI 项目主要在于帮助学生将创新想法开发成新产品，从而创建新的企业。该项目由一个来自工程、企业和制造产业领域的专家团队组成。学生向他们学习专业技术知识以及转化为产品和工艺的商业化机制。该项目为期 1.5 年，共分为 4 个主要阶段：一是学习如何评价技术发展机会和对市场趋势做出判断；二是酝酿技术和市场的发展；三是筹划业务和销售估计；四是创业启动。这 4 个阶段的学习，涵盖了创业想法形成、创业机会的识别、商业计划到创业启动的全过程，使学生能够体验创业发展的真实过程，增强创业实践能力。

在创业教学过程中，除了传统的课堂教学外，加拿大高校非常重视举办与课堂教学相配套的课外活动，将创业教育与实践紧密结合，营造了良好的校园创业氛围。加拿大高校广泛采用举办创业者研讨会和工作坊，商业计划和创业资本竞赛活动，创业导师计划和创业个人辅导，创业企业实地参观、投融资洽谈会、商业实习等课外活动，将学生置于模拟或者真实的创业环境中，让学生了解创业，对创业有切身体会，强化学生的企业家精神培养和创业能力。在这些方面，加拿大高校取得了良好的效果。

（三）师资以高校教师为主，重视校友与企业高管的参与

良好的师资是创业教育发展的重要因素。加拿大高校重视发挥校内教师的作用，整合校内各领域的教师资源，采取各种措施吸引教师参与到创业教育中来，并通过设立教师发展部和教师指导中心等专门机构加强教师培训，提升教师的创业理论。因此，加拿大从事创业教育的教师大多数都具有较高的理论水平。此外，为了增强对学生创业辅导、弥补某些参与创业教育的教师实际企业

经验的缺乏，加拿大高校还非常重视引入担任企业家的校友或者有丰富企业管理经验的高管加入创业教育的师资队伍中来，经常邀请他们回校开设讲座、担任创业导师、参与课堂交流等。

（四）相对完善的制度保障和支持

创业过程包含了创业机会的识别和评估、创业者的自我评估、新企业创办和管理等环节。如果能够针对创业过程各个环节，提供良好的制度保障和支持，将能够加大新企业的成功创立和发展壮大的概率。加拿大高校主要通过设立创业教育中心、技术转让办公室、技术孵化器和加速器等专门机构，强化对创业各个环节的指导和支持。

1. 创业教育中心

创业教育中心总体负责为创业大学生提供各类创业教育项目，创业网络平台、硬件设备以及校内的各项创业资源，比如创业类的选修课、创业者俱乐部、商业计划竞赛、各种创业资助的管理、创业导师辅导、创业平台的建设等。一般来说，创业教育中心需要较大的预算投入和人员投入。据调查，接近半数的加拿大院校设立了创业教育中心，这为创业教育的开展奠定了坚实的制度基础。著名的创业中心有麦吉尔大学（McGill）的杜泊森创业中心、蒙特利尔大学（Montreal）的创业研究中心。

2. 技术转让办公室

技术转让办公室为校内各学院和研究者提供研究成果或者技术专利申请、专利许可交易等商业化服务。约半数的高校设有技术转让办公室。相比美国等创业教育领先的国家，加拿大的技术转让、知识产权咨询、商业计划大赛等都处于优势地位。

3. 技术孵化器和加速器

孵化器或者加速器则专注于创业的后期阶段，为新创企业提供丰富的商业经验辅导、高质量的设施和管理服务。孵化器和加速器在创业的风险投资体系中发挥着重要的作用，被称为“创业者的无价第二课堂”，能够为创业者提供成功创业企业家的悉心指导和商业实战经验，帮助创业者在市场中获得竞争优势。

据调查，约1/4的加拿大高校拥有自己的孵化器和加速器。在加拿大高校的孵化器里，约60%的拥有10家以上的新创企业。虽然孵化器在加拿大高校中所占比例不大，但加拿大高校的孵化器很有特色，在国际上可谓是权威。著名的孵化器有滑铁卢大学“加速度中心”、拉瓦尔大学的“创业公司”、瑞尔森大学的“数码媒体孵化基地”（见表1）。

表1 加拿大高校著名孵化基地基本情况

基地名称	依托高校	成立时间	成效
加速度中心	滑铁卢大学	2008年	孵化超过250家企业
创业公司	拉瓦尔大学	1993年	成功孵化195家企业
数码媒体孵化基地	瑞尔森大学	2010年	成功孵化75家企业，启动125个创业项目，23家企业毕业出园，创造600个工作岗位，接待了650次来自世界各地的参观学习

三 加拿大著名创业高校案例分析

经过30多年的发展，加拿大高校在创业教育方面发展迅速，形成了以上特色。各个高校也根据自身的情况，形成了不同特色的创业教育模式。其中，创业氛围浓厚、综合全面的滑铁卢大学最为典型。

滑铁卢大学在加拿大创业教育方面首屈一指。首先，滑铁卢大学在创业教育课程的数量上名列前茅，它的研究生创业教育课程数量在加拿大12所著名综合型大学中名列第一，而本科生创业教育课程数量也名列第五。其主要提供的课程有企业家的商业领导力、创业企业的战略管理、新技术企业的营销策略、科技企业的创业融资、新技术企业的创建等9门。与创业课程相配套的是，滑铁卢大学还提供8个月的商业化实习，为学生学习如何建立一个新的企业提供企业家或者行业专家的指导，从而实现学生的创业梦想。滑铁卢大学通过提供高质量的课程学习和模拟创业过程，给予学生们全面的创业教育，培养具有竞争力和创业精神的未来企业家。



其次，滑铁卢大学建立了一系列促进创业的机制和平台。其中，最为著名的是“速度之城”（velocity）计划。“速度之城”计划启动于2008年9月，旨在为有创业意愿的大学生提供创业的知识、资源和平台，帮助他们创业。该计划分为以下四个子计划。

（1）为有创业意愿的大学生提供一栋可以集中住在一起，进行创业充电、交流、实践的“速度之城”学生宿舍楼。该宿舍楼的居住期限为四个月，如果一学期结束时，其创意还无法实施或没有任何进展，就必须搬出。如果项目和创意经评估有所进展，则可申请继续居住。

（2）为大学生初创企业提供免费办公场所的“速度之城”车库。该车库是个占地650平方米的开放式办公空间，为符合条件的初创企业提供简易的办公桌和其他办公设备，以期减低初创企业的财务负担。

（3）为大学生初创企业提供资金支持的“速度之城”风险投资基金。

（4）面向全校学生进行创业辅导的“速度之城”校园，包括邀请成功企业家和校友回校进行创业讲座，以普及创业知识和分享创业资源。

“速度之城”学生宿舍楼是“速度之城”计划中最有特色的子计划。在该计划中，来自不同专业的最富有创新精神、思想活跃、有创业意愿的大学生，经过严格申请和面试，就可以入住位于校园内的“速度之城”宿舍楼，他们在学校正常修读课程的同时，可以集中进行与高新技术领域有关的创业活动。该宿舍楼被称为世界上第一个“宿舍孵化器”。

“速度之城”宿舍楼有70间单身宿舍，能够容纳70名学生入住。除了生活设施之外，“速度之城”还配备了先进的无线通讯实验室，内有可供学生使用的各类无线通讯器材，可以无线上网和召开远程视频会议；功能齐全的报告厅，用于举行各类创意演示会、学术讲座和报告会；公共活动区，方便入住学生进行交流、讨论和合作。

除了良好的硬件设施外，“速度之城”配备了具有工商管理学术背景、与学术界和企业界保持密切联系的专业管理服务团队。他们为入住学生提供的服务主要包括：进行创新创业的基本培训和咨询，让学生对创业有基本的了解；通过举办研讨会，帮助入住学生组建创业团队；邀请学者、企业家、风险投资人和成功创业的校友座谈，向学生介绍最新科技动向、创业经验、投资趋势、营销策略

等，帮助学生调整研发和创业的定位及方向；举办期末创新创业成果汇报会，邀请企业家和专家学者参加，为学生构建与企业家和投资者沟通联系的社会网络。

“速度之城”计划的另一个特色是具备独特的知识产权政策。在“速度之城”，滑铁卢大学实施与本校教职工一样的知识产权政策，规定在“速度之城”产生的知识产权归开发者所有，学校不会从中收取任何的费用。这项政策极大地鼓舞了在校学生进行创新研究和创业的热情，可谓是“速度之城”的创新引擎。

为了更好发挥“速度之城”的创新创业的作用，滑铁卢大学还配套建设了校办的高科技孵化机构——加速度中心。对于从“速度之城”培育出来的新创企业，滑铁卢大学将帮助“速度之城”培育出来的新创企业转入加速度中心，促进新创公司的进一步发展。同时，滑铁卢大学将帮助其转入加速器中心，以促使公司进一步发展。同时学校还利用与业界的关系，帮助“速度之城”计划与包括谷歌、微软等在内的众多高科技公司建立合作伙伴关系。

“速度之城”良好的硬件和配套的政策机制为创业大学生提供了浓郁的创业氛围和创业激励机制，取得了良好的效果。目前，大约有 30 家大学生创业公司在“速度之城”运营。

“速度之城”计划帮助大学生实现创业梦想。成功创业的大学生也通过各种方式回馈“速度之城”计划，使滑铁卢大学能够不断加大对大学生创业的支持力度。Kik 互动公司目前是“速度之城”计划孵化出的最成功的公司，其开发的应用程序能让不同种类的无线通讯设备实现信息的即时共享，其用户已经突破 5000 万。2011 年 3 月，年仅 23 岁的 Kik 公司创始人泰德·利文斯顿宣布向滑铁卢大学捐赠 100 万加元，滑铁卢大学利用这笔钱建立了“速度之城”风险基金作为大学生创业种子基金，向在全校范围评出的 30 个学生创新公司项目各资助 2.5 万加元和为期 4 个月的免费办公场所，以及与创业相关的咨询、指导和服务。

四　加拿大高校创业教育的问题与发展趋势

（一）创业教育普及面较窄

虽然创业教育在加拿大各高校普遍开展，目前，加拿大院校的创业教育的

普及面仍然很窄。一方面，大多数的院校虽然有将创业教育作为办学的总目标之一，但是大多数的院校缺乏可量化的目标以及全校层面的政策保障措施。另一方面，参与创业教育的学生比率偏低且严重不均衡。据加拿大工业部 2010 年的调查统计，2007 ~ 2008 学年，平均只有 2.5% 的学生完成一门创业课程，2.1% 的学生参与到创业课外活动中。而且，这些学生主要来自商学院和工程学院。

或许，创业教育需要变成各大学的必修课，才能让创业教育惠及每一个学生，让创新精神真正成为加拿大学生的核心竞争力之一。当然，创业教育在更广泛学生内开展，必然会遇到师资和教学资源的限制，如何缓解师资的有限与创业教育普及之间的矛盾是一个需要正视的突出问题。

（二）创业教育的评估监督体系不健全

加拿大高校将创业教育作为办学目标之一，并举办了形式丰富的活动来推动创业，比如创业计划竞赛、孵化器或者岗前实习、创业导师计划等。但这些活动的长期效果如何，到底对创业的推动有多大，哪种活动效果最明显，创业目标完成情况如何，等等，针对这些情况，大多数院校都没有建立必要的监督评估体系。

（三）创业教师的实际企业经历有待加强

与美国不同，加拿大从事创业教育的教师并没有企业从业经历或者创业经历的硬性要求。或许这能够让更多的教师参与到创业教育中来，为创业教育开展提供更多的师资。选择企业家和校友来参与课堂也能够减少经费支出，是加拿大高校在经费和人员有限的情况下的现实选择。但是，企业从业经历的缺乏，将使得教师难以把实际企业的管理经验直接传授给学生，创业教育的课堂效果将难以令人满意。而且，依靠校友和企业家来传播企业经验，也难以保证师资队伍的稳定性。各高校应该重视这一问题，或许可以通过鼓励教师进行创业实践来加强教师的从业经历。

（四）孵化器比率不高，支持创业的资金以短期资金为主，投资者的联系网络不完善

长期稳定的资金支持、完善的孵化器和风险投资体系是创业教育发展的重



要推动因素。这也是目前制约加拿大创业教育发展的外部瓶颈。一方面，支持高校创业的各项外部资金资助项目中各项资助以短期资金为主。据加拿大工业部的调查，高达48%的加拿大高校创业活动资金是来自1～2年的短期创业支持项目。短期资金项目过多，缺乏稳定的长期资金支持，将不利于创业教育的长期发展。

同时，高校创业孵化器的比重仍然不高。相比之下，技术转化办公室在加拿大高校比孵化器更加普遍，所占比重更大，几乎是孵化器比重的2倍。究其原因，一是技术转化办公室的所需运营费用比孵化器要低，而且，高校能够从技术转化办公室里获取专利许可等费用收入。二是高校承担的企业失败风险要比孵化器要小。这种现象的存在是各高校考虑在短期收益与商业化成本和风险中取舍的结果。但这种选择并不是长期最优的选择，因为技术转化办公室并不能比孵化器创造出更多的企业实体，也缺乏孵化器的造血功能和融资功能。

另一方面，据加拿大工业部的调查，虽然加拿大各高校与企业家和私人企业建立了广泛联系，但是多达41%的高校缺乏与风险投资商和潜在投资人的联系网络，难以对新创企业提供风险投资的融资渠道。风险投资体系迫切需要完善。综合起来，加大孵化器建设、争取更多长期资金的支持、完善风险投资体系是加拿大高校创业教育未来努力的方向。

加拿大各级政府已经意识到风险投资体系对创业的重要性，将不断加大对孵化器和风险投资体系的支持。2013年的经济行动计划显示，加拿大联邦政府将在未来5年内投资6000万加元用于各创业孵化器和加速器的建设。同时，将加强与纽约、波士顿和硅谷的技术加速器中心的联系，加强与国外投资者的联络渠道，为新创企业提供更多的融资服务。安大略省政府在2013年预算中，计划在未来两年内，由安大略青年创业基金投资4500万加元用于省内的加速器中心的建设，优先建设加速器中心的导师计划、种子期风险投资以及投资者的联系网络三大领域。除此之外，安大略青年创业基金计划在未来两年内投资1000万加元用于博士后科研人员进行科研和成果商业化活动。同时，2000万加元将用于高校内现有的加速器或者孵化器，比如滑铁卢大学的“速度之城”，以推动各大学和学院创业活动的发展。这些措施都必将进一步推动加拿

大高校创业教育的发展。[1]

虽然加拿大高校在创业教育方面有许多地方需要进一步完善，但是，加拿大高校的创业教育仍然是非常成功的，仍有许多值得我们借鉴和学习的地方。

参考文献

张彦波：《加拿大高校创业教育研究》，河北大学硕士学位论文，2010。

〔美〕格兰·琼斯主编《加拿大高等教育——不同体系域不同视角（拓展版）》，林荣日译，福建教育出版社，2007。

孙浩、樊宇、韩墨、黄堃：《美国加拿大英国德国名校注重创业教育》，《经济参考报》2012 年 8 月 30 日。

《走进“速度之城”——加拿大滑铁卢大学学生创业孵化平台》，新华网，http：//news. xinhuanet. com/world/2013 – 05/20/c_115832757. htm。

段雪辉：《加拿大创业教育发展探析》，《中国高校科技》2013 年第 1 期。

耿卫军、陈健、黄秀娟、方菲：《加拿大高校创业教育的特点、模式及启示》，《经济师》2013 年第 9 期。

Small Business and Tourism Branch of Canada industry , The Teaching and Practice of Entrepreneurship Within Canadian Higher Education Institutions (December 2010) , www. ic. gc. ca/sbresearch/sbreports .

Finance department of Canada , jobs growth and long-term prosperity——economic action plan 2013, http：//www. budget. gc. ca/2013/doc/plan/budget2013 – eng. pdf.

① 2013 Ontario Budget, http：//www. fin. gov. on. ca/en/budget/ontariobudgets/2013/papers _ all. html.

Abstract

Annual Report on the Development of Canada (2014), which comes as the first blue book that dedicates to an in-depth research of Canada's national conditions in China, is designed and hosted by Prof. Zhong Weihe, president of Guangdong University of Foreign Studies and director of Center for Canadian Studies GDUFS and Prof. Tang Xiaosong, Executive Deputy Director of Center for Canadian Studies GDUFS. Editorial board members took part in writing the book are experts from Guangdong University of Foreign Studies, Endicott College in the U. S., University of Macau, and Shanghai University of Finance and Economics.

Today, China has become Canada's largest source of overseas investment, second largest trading partner and source of imports, and third largest export market. In turn, Canada ranks China's thirteenth largest trading partner. Therefore, gaining deeper understanding and launching in-depth research into Canada's national conditions have become an urgent and practical need for the Chinese government, enterprises, and academia. In respect of the external relations, Canada put economic diplomacy in the first place by strengthening its traditional trading partnership with the United States and Europe while at the same time continuously exploring the emerging markets in Asia and Latin-America. With intimate economical and political relationship to the United States and Europe, Canada sees the Sino-Canadian relationship as an important bilateral relation and upholds relatively independent foreign policy with China. However, for the purpose of seeking Western interests, some developed countries, especially the United States and leading powers in Europe, sabotaged the Sino-Canadian relationship by making destructive factors in politics, economy, military, culture, and human rights. These accumulated negative factors added to the uncertainty in Sino-Canadian relationship development. Therefore, attaching importance to the studies of Canada's national conditions and Sino-Canadian bilateral relationship comes not only important in seeking China's national interest, but also helpful in promoting the

healthy and benign development of Sino-Canadian bilateral relationship.

This book, which is composed of five parts, launched an in-depth analysis to the hot issues of political situation, diplomatic affairs, economic management, social security, environmental governance, and cultural education in Canada with an emphasis on the studies of Canadian diplomacy and Sino-Canadian bilateral relationship. Its innovation lies not only in the creative theoretical research and policy research it applies, but also in the breakthrough it brings to the research field and research methodology. The book is of important significance in enriching domestic theoretical research, policy analysis, and strategic evaluation in the field of Canadian studies. Moreover, it can also be utilized as a tool to provide reference for governments, enterprises, and all sectors of society.

Contents

𝔹 I General Report

Abstract: Canadian domestic economics grows steadily, owns strict financial supervision and enterprise financing facility. The Canada's political situation is relatively stable, emphasizing the free market reforms, the cultural pluralism of the governing philosophy, right ideology, increasing national defense and security spending, to enhance domestic information security and the level of food safety supervision, to absorb the international talent and immigration areas with strong international competitiveness. Canada experienced in shaping a good image of the country, national identity and international reputation, but its international status and influence is weakened because of its foreign policy mistakes. As the Relationship between Canada and China, Harper's government is aware of the defects of its "values diplomacy" and "human rights diplomacy", then began to adjust the policy, China-Canada relations is back to the track of healthy development. the development and cooperation in such areas as Bilateral economic and trade, energy, state governance, justice, education, social security, environmental protection, food

safety have a vast space.

Keywords: Canada; National Conditions; National image; Foreign policy; Cooperation

B II Politics and Diplomacy

B. 2 Study on Canada's Cyber Security Strategy

Tang Xiaosong / 020

Abstract: In the information age, cyber security attracts tremendous attention and is of great significance. Thus Canadian government has published *Canada's Cyber Security Strategy* which is built on three pillars: securing government systems, partnering to secure vital cyber systems outside the federal government and helping Canadians to be secure online. This is for securing the national and public security, improving government's credibility and prestige, for ensuring the safety of domestic and overseas economic activity, boosting economic development, for cooperating with international cyber security, promoting international status. However, fund deficiency, weak implementation of government departments and inadequate international cooperation, poor autonomy confine the role of *Canada's Cyber Security Strategy*.

Keywords: Canada; Cyber Security; Strategy

B. 3 Canadian Foreign Policy in a Post-Westphalian World.

Michael Kilburn / 033

Abstract: This paper examines the evolution of Canadian foreign policy in the context of shifting conceptions of sovereignty in the 21st century. As a middle power, a leading trading nation, and codependent on its bilateral relationship with the United States, Canada could never manage a truly independent foreign policy. Instead, it engaged in functional specialization, crafting a role and an identity for itself as a peacekeeper, honest broker, and good global citizen. This profile is changing,

however, less as a result of the global recession, which Canada has weathered better than most advanced economies, than the economic and ideological predilections of the current Conservative administration. The author suggests that Canada's traditional external relations focus as a model and mentor of good governance and sustainability is devolving into a wholesale neo-liberal petrostate. Lessons and implications for China include Canada's experience leveraging limited sovereignty in an increasingly globalized world and how to maintain China's own functional specialization as it transitions to great power status. Attention is also given to China's unique model of sovereignty and responsibility.

Keywords: Canada; Foreign policy; Ideological predilections

Abstract: After careful analysis of Canada's national brand image, it finds that as a benchmark model of national brand, Canada reflects its strong brand strength on consistent national brand evaluation in the third-party authority and its public. Although the identification from different assessment models, different evaluation objects, the identification of Canada's national brand presents global extensiveness and maintains high degree of consistency in different times. The secret of the development of Canada's national brand lies in adhering to the national brand management philosophy of "versatile survival". In the competition of multi-dimensional national brand gene among national governance, economic development, value systems, quality of life, business environment, cultural heritage and tourism, Canada is well-deserved almighty champion. Excellent national brand management has a spillover effect. Canada fully shares the national brand bonus in international tourism, education, talent flows, investment and other fields. Canada's national brand development needs to overcome the existing defects of secondary brand association. Canada is facing with the challenges from activating the national brand image,

reshaping the personality of national brand, reviving the competitiveness of its tourism.

Keywords: Canada; National Brand ; Country Image; National Brand Index; Secondary Brand Association

Abstract: The cultural diplomacy occupies an important position in Canada's strategy to China since Harper took office, which can be manifested by the increasing cultural exchanges. With immigrant national identity and multiculturalism as the realistic condition and ideological characteristics of Canada, the government carries out cultural diplomacy at state, regional and non-governmental level. The Harper Administration has continued to expand its cultural diplomacy in education, tourism, entertainment and public service, etc with China. In the future, the success of the diplomacy with China will still be affected by Canada's foreign policy, external factors and cultural difference, and could be strengthened by constant concept renewal, host culture establishment and deepened understanding of Chinese culture.

Keywords: Harper Administration; Multiculturalism; Values; Cultural diplomacy

Abstract: Since the establishment of diplomatic relations between China and Canada in 1970, the political leaders of both countries had taken joint efforts to push for the healthy and steadfast development of Sino-Canada's relationship. But since Stephen Harper took power as the new Prime Minister of Canada and adopted the "New Diplomacy" policies, the Canadian government placed the Value-Oriented Diplomacy as the top priority, which severely hampered the Sino-Canada

relationship. The thesis retrospects the history of Sino-Canada's relations development, discusses Canada's foreign policies with China and sheds light on the reasons why Harper government made changes and adjustments to its policies with China. To wind up, on the basis of the above analysis, this thesis discusses the possible future trends in the Sino-Canadian relationship.

Keywords: Sino-Canada relationship; Harper Government; Canada's foreign policy with China; Value Oriented Diplomacy

B Ⅲ Energy and Economy

Abstract: China and Canada are the major energy producing countries. The difference is that, at present, China is the world's largest energy consumer and second-largest oil net importer, while Canada is the world's leading net exporter of natural gas and oil. Energy security is a priority for China in terms of security of supply, and for Canada to protect the smooth export volume and price. In recent years, the economic crisis, shale gas development and utilization and increase self-sufficiency rate in the United States, that situation would give or has given a great impact on the Canada which energy main export to U. S. But, it is also for the Canadian energy exports diversification and energy cooperation between China and Canada to provide an opportunity. The article examined in the Canadian energy security from the political, economic, resource, technical, institutional, transportation, military, policy and other factors, above factors for the 12 quantitative indicators. The author measured the 2000 ~ 2012 Sino-Canadian energy security situations, on this basis addressed recommendations in the future prospects for energy cooperation between China and Canada.

Keywords: China and Canada; Energy security; Indicators measure; Bilateral energy cooperation

Abstract: There are good basis and willingness for cooperation of both conventional and non-conventional energy resources between China and Canada. Such cooperation can help China, a big consumer of energy, to cope with the pressure of energy security with the exhaustion of energy resources, and meanwhile, it can also help Canada to solve the problem of single export channel as America is moving in a direction of energy independence. However, the simple wish of China to increase cooperation with Canada and expand the scale of energy investment there can be easily interpreted as hostile political intention, so the economic issue is politicized and it will certainly bring resistance of cooperation. Besides, America has been very alarmed about China's close relationship of investing and trading with Canada and other America's neighboring countries by its increasingly stronger economic power. Thus, it's necessary for China to seize the chance more proactively by making full use of advantages to reduce the negative impact of disruptive factors.

Keywords: Conventional energy; Non-Conventional Energy; Strategic Game

Abstract: The scale of trade and investment between China and Canada are relatively smaller, China's international trade and foreign direct investment is only about one percentage point in the total investment respectively. Canadian exporting to China is accounted for about 1. 3% , foreign direct investment is accounted for 1. 4% . But bilateral trade has great prospects for cooperation, at present China is Canada's second largest trading partner, third largest export destination and the second largest source of imports. This paper reviews the bilateral trade and investment on

Canada's trade policies and investment policies, the future cooperation in trade and investment fields and also the development space are discussed.

Keywords: Canada; Trade in Goods; Trade in services; Investment policy; Bilateral Cooperation

Abstract: Since the establishment of the WTO, the dispute settlement mechanism has been treated as a forum to settle trade disputes among the WTO Members. Till October 1st, 2013, Canada has brought disputes as the Claimant in 33 disputes and has been sued by other Members in 17 disputes. The article has discussed the Canada-Renewable Energies dispute with EU and Japan, analyzing the relationship between Article 3 of the GATT and Article 2 of the TRIMs, interpreting the meaning of "subsidy" according to the Article 2. 1 of the SCM. Meanwhile the EU-Seal ban dispute which was brought by Canada and Norway has also been discussed here, several contentious issues in the dispute are researched in the paper to form an idea of the final result of the case.

Keywords: Canada; Trade dispute; GATT; TRIMs

Abstract: the Canadian banking assets are highly concentrated because the six major commercial banks hold more than 90% of financial assets. The Canadian financial management relates to the three Department which includes the central bank, Ministry of Finance and the financial institutions regulatory agency. The Canadian federal and provincial financial regulatory system have two parallel levels , implementation of financial supervision system gradually division of functions and

responsibility system. Financial risk supervision in the federal banking system mainly focus on the financial system risk, and financial risk supervision of provincial level is mainly focused on financial service system. The level of financial risk management and risk control ability of Canada is very high, the financial services and the financial regulatory system are focused on the financial infrastructure construction reasonable balance stability, which emphasis on liquidity management responsibility. But due to the factors of consumer debt rate high, prices rise, the Canadian economy financial risk exposure is gradually increasing, so Canada's six largest commercial bank evaluation are all down by Moodie in 2013 , which put forward new tasks and challenges for the Canadian banking financial risk management and financial supervision.

Keywords: Canada; Banking System; Financial supervision; Supervision Mode

Abstract: Canada's financial system is regarded as one of healthy financial system of the world, under this system how Canada's enterprises choose the instruments when they financing? This paper conducted a descriptive analysis on financing structure of Canada's Enterprises, and then investigated the industry distribution and number of Canada's enterprises. SMEs account for the majority of Canada's business, therefore the paper study the financing instruments and financing ratio of SMEs; and finally this paper listed the proportion of financing for all Canada's enterprises to reflect the trend of Canada's enterprises financing structure.

Keywords: Canada; Enterprises; Financing System; Financing instruments

Abstract: This study is based on the corporate social responsibility system construction theory, summarizes the Canadian corporate social responsibility legal

system, focusing on the Canadian government organizations, especially on non-governmental organizations and civil organizations to promote the advanced practice corporate social responsibility undertaking system construction, summarize the Canadian corporate social responsibility practice and successful experience. The study concluded that the Canadian government and Congress enacted the Protect environment, labor rights and interests of consumers, enterprises, social regulations and policy system, at the same time, play the leading role of non-governmental organizations and non-governmental organizations to promote corporate social responsibility undertaking, and achieved good construction effect.

Keywords: Canada; Corporate social responsibility; Government regulation; Non Governmental Organization; System construction

B Ⅳ Environment and Society

B. 14 The New Development of Canadian Food Safety Legal System

Han Yonghong / 223

Abstract: Canada has a first-class food safety system in the world highlighted by its efficient inspection agency, advanced legal framework and creative public-private partnership practice. A notable new development of Canadian food system is the enactment of Safe Food for Canadians Act on 22 November 2012, which is expected to be fully implemented in the beginning of 2015. This Act consolidates and modernizes those existing laws and regulations on food with a view to securing safer food for Canadians and seeking to strengthen Canada's comparative advantage in world food trade. China can draw some inspirations from the new development of Canadian food safety legal system. This paper proposes four recommendations for food safety governance in China including practicing public-private partnership, building science-based inspection agencies, strengthening international cooperation and resorting to the global legal framework for food safety to resist the potential food trade protectionism.

Keywords: Canada; Food Safety; Food Trade; WTO Nondiscrimination

Abstract: The Canadian environmental management and successful experience is constantly faced with ecological and resource issues challenges. The implementation of the strategy of sustainable development, embodied in the aspects of environmental legislation, planning, management means to the economic policy and legal measures. This paper focuses on the analysis of the development strategy, the Canadian Environmental Governance in the legal system, economic policy, and then put forward for Chinese environment significance.

Keywords: Canada; Environmental management; Development strategy; Economic policy; Legal system

Abstract: Most of the environmental issues are complicated problems need trans organization efforts. Aiming at solving the transorganization problems, Collaborative governance is an emerging new governance form in western countries. Through the consensus decision-making collaborative governance, Canada has achieved great progress in environment protection. Canadian's practice and experiences worth learning.

Keywords: Canada; Environment protection; Collaborative governance

Abstract: The pension system is an important part of Canada's social security system. This article gives an introduction and examination over Canada's pension system,

including its structure, organization, and the management and supervision of the pension fund. From the latest official data, challenges and policy changes in the pension system are discussed. From the comparative perspective, Canada's pension system and its latest adjustment provide valuable suggestions for China's pension reform.

Keywords: Canada; Pension; Reform

Abstract: There're 170, 000 charities and nonprofits in Canada, which is No 2 in the world. Every 200 Canadians will enjoy the service provided by an NGO. There're 2 million Canadians employed in the charitable and nonprofit sector, accounting for 11. 1% of the economically active population in Canada. Charitable and nonprofit sector contribute about 8. 1% to Canadian GDP. Together with government and business enterprise, NGO becomes an important force in the socio-economic development of Canada. In recent years, NGO has made tremendous contributions for Canadian community, but it is also facing a series of challenges.

Keywords: Canada; Non-Governmental Organization; Nonprofit sector; Regulatory

B V　Culture and Education

Abstract: Business education has played critical roles to economic development in most nations in the world. No matter in industrialized countries or trade-oriented ones, rapid economic development can not be separated from attaching great importance to business education. As one of the leading great nations in the world in terms of economics and education, Canada is well known for its high quality business

education . This paper gives an overview of MBA program development in Canada and introduces how business schools in Canada help students develop their career by offering professional service and education for entrepreneurship.

Keywords: Canada; Business education; MBA; Career development

B. 20 Research on Canada's Undergraduate Education

Yu Fang / 312

Abstract: the Canadian higher education is mainly composed of the provinces jurisdiction, the federal government policy on the intervention of small, mainly in the field of education finance and non educational policy areas, provinces or regions have their own university or college. In the undergraduate teaching management in University of Canada, Canadian universities has a perfect credit system, the more developed elective system, standardization of the assessment of higher education quality and security mechanism, and has strong service concept oriented society, to meet the social demand for talents.

Keywords: Canada; Higher education; Undergraduate Education; Talents training

B. 21 Research on the Postgraduate Education in Canada

Miao Lei / 324

Abstract: Canada has inherited the outstanding tradition of European countries'highlighting academic study in higher education. At the meanwhile, Canada also established a set of educational philosophy conforming its national conditions by absorbing the reasonable component about academic practice and application from its neighbor, the United States. Now more and more attention has been input to the development of graduate education in colleges and universities, and therefore, graduate enrollment has dramatically increased and the quality of education has also

been improved significantly. Through those active explorations, Canada has walked out of a suitable path for their own postgraduate education development and explored out a model of cultivating their postgraduates, from which Canada had made makable achievements.

Keywords: Canada; Postgraduate Education; Training mode; Talents training

B. 22 Canadian Civic Education in the Multi-cultural Context

Wei Hailing / 337

Abstract: With the development of globalization, education for good citizenship is important not only for its efforts on politics and government, but also in relation to community and voluntary activities, and social and international harmony. Citizenship education has received a great deal of formal attention and gained great success in Canada in recent years. This paper provides information on citizenship education in Canada, touching upon its various and participants in its development and provision, including government, schools and voluntary sector.

Keywords: Citizenship Education; Multiculturalism; Canada

B. 23 Canadian University's Ranking and its Trend

Zheng Chunsheng / 352

Abstract: As one of the countries that enjoy the finest higher education development level, Canada occupies a lion's share in the world's top university rankings. This paper introduced in brief the situation of Canada's higher education and launched analysis to Maclean's 2014 Rankings of Canadian Universities as well as its trend. Some thinking against Canada's university rankings were drew in the concluding part.

Keywords: Canada; University; Ranking



Abstract: Canada, as one of the economic and educational powers in the world, has been successful in college entrepreneurship education and developed its own characteristics and teaching model. Support from various sectors of the Canadian government, non-governmental organizations and higher education institutes has enabled Canada's entrepreneurship education to develop rapidly. In addition, Canada has advanced teaching philosophy, self-contained curriculum, rich extra-curriculum activities, wide participation of alumni and institutional guarantee, which constitute a feature of Canada's entrepreneurship education. However, there is still space for improvement in the popularity of entrepreneurship education, employment of teachers with entrepreneurial experience, establishment of supervision and evaluation system, and risk financing system.

Keywords: Entrepreneurship Education; Canada; Higher Education



权威报告　热点资讯　海量资源

当代中国与世界发展的高端智库平台

皮书数据库　www.pishu.com.cn

皮书数据库是专业的人文社会科学综合学术资源总库，以大型连续性图书——皮书系列为基础，整合国内外相关资讯构建而成。该数据库包含七大子库，涵盖两百多个主题，囊括了近十几年间中国与世界经济社会发展报告，覆盖经济、社会、政治、文化、教育、国际问题等多个领域。

皮书数据库以篇章为基本单位，方便用户对皮书内容的阅读需求。用户可进行全文检索，也可对文献题目、内容提要、作者名称、作者单位、关键字等基本信息进行检索，还可对检索到的篇章再作二次筛选，进行在线阅读或下载阅读。智能多维度导航，可使用户根据自己熟知的分类标准进行分类导航筛选，使查找和检索更高效、便捷。

权威的研究报告、独特的调研数据、前沿的热点资讯，皮书数据库已发展成为国内最具影响力的关于中国与世界现实问题研究的成果库和资讯库。

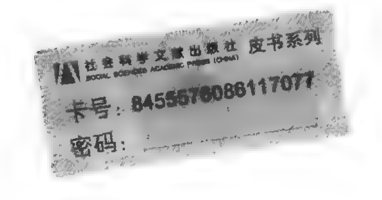
皮书俱乐部会员服务指南

1. 谁能成为皮书俱乐部成员？

- 皮书作者自动成为俱乐部会员
- 购买了皮书产品（纸质皮书、电子书）的个人用户

2. 会员可以享受的增值服务

- 加入皮书俱乐部，免费获赠该纸质图书的电子书
- 免费获赠皮书数据库100元充值卡
- 免费定期获赠皮书电子期刊
- 优先参与各类皮书学术活动
- 优先享受皮书产品的最新优惠



3. 如何享受增值服务？

（1）加入皮书俱乐部，获赠该书的电子书

第1步 登录我社官网（www.ssap.com.cn），注册账号；

第2步 登录并进入“会员中心”—“皮书俱乐部”，提交加入皮书俱乐部申请；

第3步 审核通过后，自动进入俱乐部服务环节，填写相关购书信息即可自动兑换相应电子书。

（2）免费获赠皮书数据库100元充值卡

100元充值卡只能在皮书数据库中充值和使用

第1步 刮开附赠充值的涂层（左下）；

第2步 登录皮书数据库网站（www.pishu.com.cn），注册账号；

第3步 登录并进入“会员中心”—“在线充值”—“充值卡充值”，充值成功后即可使用。

4. 声明

解释权归社会科学文献出版社所有

皮书俱乐部会员可享受社会科学文献出版社其他相关免费增值服务，有任何疑问，均可与我们联系

联系电话：010-59367227　企业QQ：800045692　邮箱：pishuclub@ssap.cn

欢迎登录社会科学文献出版社官网（www.ssap.com.cn）和中国皮书网（www.pishu.cn）了解更多信息

社会科学文献出版社 **皮书系列**

“皮书”起源于十七、十八世纪的英国，主要指官方或社会组织正式发表的重要文件或报告，多以“白皮书”命名。在中国，“皮书”这一概念被社会广泛接受，并被成功运作、发展成为一种全新的出版形态，则源于中国社会科学院社会科学文献出版社。

皮书是对中国与世界发展状况和热点问题进行年度监测，以专业的角度、专家的视野和实证研究方法，针对某一领域或区域现状与发展态势展开分析和预测，具备权威性、前沿性、原创性、实证性、时效性等特点的连续性公开出版物，由一系列权威研究报告组成。皮书系列是社会科学文献出版社编辑出版的蓝皮书、绿皮书、黄皮书等的统称。

皮书系列的作者以中国社会科学院、著名高校、地方社会科学院的研究人员为主，多为国内一流研究机构的权威专家学者，他们的看法和观点代表了学界对中国与世界的现实和未来最高水平的解读与分析。

自 20 世纪 90 年代末推出以《经济蓝皮书》为开端的皮书系列以来，社会科学文献出版社至今已累计出版皮书千余部，内容涵盖经济、社会、政法、文化传媒、行业、地方发展、国际形势等领域。皮书系列已成为社会科学文献出版社的著名图书品牌和中国社会科学院的知名学术品牌。

皮书系列在数字出版和国际出版方面成就斐然。皮书数据库被评为“2008~2009 年度数字出版知名品牌”;《经济蓝皮书》《社会蓝皮书》等十几种皮书每年还由国外知名学术出版机构出版英文版、俄文版、韩文版和日文版，面向全球发行。

2011 年，皮书系列正式列入“十二五”国家重点出版规划项目；2012 年，部分重点皮书列入中国社会科学院承担的国家哲学社会科学创新工程项目；2014 年，35 种院外皮书使用“中国社会科学院创新工程学术出版项目”标识。







法律声明

[General Information]
□□=□□□□□□□ 2014=Annual report on the development of Canada 2014
□□=□□□□□□□□□□□
□□=387
SS□=13608826
DX□=
□□□□=2014.04
□□□=□□□□□□□□□

